

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 5/2009, promovida por los Diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

PROMOVENTES:

DIPUTADOS DE LA SEXAGESIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE DURANGO.

MINISTRA PONENTE: OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS.

SECRETARIOS: ALEJANDRO CRUZ RAMIREZ.

IGNACIO VALDES BARREIRO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticinco de enero de dos mil diez.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el trece de enero de dos mil nueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Noel Flores Reyes, Adán Sáenz Segovia, Julio Alberto Castañeda Castañeda, José Luis López Ibáñez, Miguel Angel Jáquez Reyes, Claudia Ernestina Hernández Espino, José Bernardo Ceniceros Núñez, Alfredo Miguel Herrera Deras, Juan José Cruz Martínez y Mario Miguel Angel Rosales Melchor, quienes se ostentaron como diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango; promovieron acción de inconstitucionalidad en la que, solicitaron la invalidez de la norma general que más adelante se precisa, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se señalan.

AUTORIDAD EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA IMPUGNADA:

Organo Legislativo, es la Honorable Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango; y

Organo Ejecutivo, es el C. Gobernador del Estado de Durango, así como el Secretario General de Gobierno del mismo Estado, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE SOLICITA:

La norma general cuya invalidez se reclama, es la reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango contenida en el Decreto (241) doscientos cuarenta y uno, publicado en el Periódico Oficial del Estado número cuarenta y ocho, tomo CCXIX, correspondiente al día catorce de diciembre del (2008) dos mil ocho, por violentar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, señalaron como antecedentes de la norma impugnada, los siguientes:

“ANTECEDENTES

1).- El día (08) ocho de diciembre de (2008) dos mil ocho, Diputados del grupo Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, presentaron a la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado (sic) de Durango Iniciativa de Decreto por el que solicitaron se reformara el artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango. Misma que fue turnada a la Comisión de Gobernación. --- El día 9 de diciembre de 2008, el Diputado priista Ernesto Abel Alanís Herrera, presidente de la comisión de Gobernación, cita a reunión de trabajo el día 10 del mismo mes y año a las 19:30 horas con el objeto de analizar todas las iniciativas turnadas a esa comisión que contenían reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango. En la sesión del día 10, se

presenta un resumen de cada una de las iniciativas turnadas, se declara la Comisión en sesión permanente y se cita para el día siguiente a las 10:00 horas. En la reunión del día 11 de diciembre, el Presidente de la Comisión propuso que sólo se analizara la iniciativa de reforma al artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre (sic), dejando las demás iniciativas pendientes a pesar de que fueron presentadas con anterioridad, propuesta que fue votada, resultando dos votos a favor y dos en contra ante el empate, el Presidente de la Comisión ejerció un voto de calidad. --- Inmediatamente después el diputado priista Fernando Ulises Adame de León preguntó al personal del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica del Congreso del Estado si ya se contaba con un proyecto de dictamen, entregándose casualmente en ese momento, dándosele lectura y sometiéndose a votación de los integrantes de la comisión, aprobándose sin tiempo suficiente para un análisis, consulta o debate amplio y profundo. La secretaria de la Comisión Diputada Claudia Ernestina Hernández Espino, firmó el dictamen manifestando por escrito que su voto sería en contra. El dictamen elaborado por el Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica del Congreso del Estado, sin modificación alguna se presentó al Pleno para su votación. Ya en la sesión del pleno del Congreso se le realizó un cambio de último momento al dictamen, por lo que los considerandos de la exposición de motivos no coinciden del todo con el contenido final de la reforma, que fue aprobada por la mayoría de los integrantes del Congreso con la oposición de los diputados que suscribimos la presente Acción de Inconstitucionalidad. --- 2.- El día (11) once de diciembre del (2008) la mayoría de diputados de la LXIV Legislatura del Congreso Libre y Soberano del Estado de Durango aprobó, con diecinueve votos a favor y diez en contra, el decreto número (241) doscientos cuarenta y uno, por el cual se determina reformar el artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, el cual quedó en los siguientes términos: --- "ARTICULO 52.- En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días, consecutivos, será cubierta por el primer regidor, o el que le siga en número. Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el Congreso del Estado designará un presidente provisional, que cubra la vacante. La persona sobre la que recaiga este nombramiento, deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo. --- La falta definitiva del presidente municipal será cubierta por el presidente municipal suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el Congreso del Estado designará un presidente sustituto quien terminará el periodo. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo. --- En los casos de designación en los que intervenga el Congreso del Estado, la persona que sea designada como presidente provisional o sustituto, deberá de recaer en aquella que sea del mismo origen partidista del que es el Presidente Municipal al que suple o sustituye." --- 3.- Con fecha del día catorce del mes de diciembre del año (2008) dos mil ocho, el Ejecutivo Estatal, C. ISMAEL ALFREDO HERNANDEZ DERAS, y el C. OLIVERIO REZA CUELLAR, Secretario General de Gobierno del Estado de Durango, promulgan y publican en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el Decreto número 241 doscientos cuarenta y uno por el que se reforma al artículo 52 cincuenta y dos de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango. --- 4.- El Congreso del Estado de Durango se integra con 30 diputados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano. Diez de los cuales suscribimos la presente Acción de Inconstitucionalidad y lo hacemos en nuestra calidad de Diputados Locales, representando el 33% del porcentaje requerido para la procedencia de este medio de control constitucional."

TERCERO. Los conceptos de invalidez que aducen los promoventes, integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, son los siguientes:

"CONCEPTOS DE INVALIDEZ"

"PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- La violación grave al procedimiento legislativo contraviniendo a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 55 fracción XIX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, por la indebida

fundamentación y motivación del acto de autoridad, por el cual se aprobó el decreto (241) doscientos cuarenta y uno por parte de la mayoría de integrantes del Congreso del Estado de Durango. --- El principio de legalidad establecido en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina que todo acto debe de provenir de autoridad competente y estar fundado y motivado, esto es, la autoridad sólo puede actuar cuando la ley se lo permite en la forma y términos que la propia normatividad determine. El Congreso del Estado de Durango, como poder público constituido se encuentra sujeto a normas de rango constitucional y legal, mismas que al ser violentadas afectan la validez de sus actos. --- El principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Federal es de observancia obligatoria para el Congreso del Estado de Durango, atendiendo al orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano que se desprenden del artículo 133 de la misma Constitución Federal, concretamente en la parte que expresa que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de Toda la Unión." --- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considera (sic) en la tesis ciento cuarenta y seis, el alcance de la fundamentación y motivación de los actos de autoridad legislativa: --- "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." (LA TRANSCRIBEN) --- En el caso del decreto doscientos cuarenta y uno que se impugna, el Congreso del estado actúa violentando los límites de las atribuciones que la Constitución General y la particular del Estado le imponen para emitir una ley que afecte en forma directa al gobierno de los municipios en que se divide el estado para su gobierno y administración. --- La norma general que se considera inconstitucional es la contenida en el artículo 52 de la de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, que se reforma a través del decreto doscientos cuarenta y un (sic), aprobado por la mayoría de los integrantes del Congreso del Estado. La competencia para la aprobación de dicho decreto, el legislador local la funda en lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en el Título del Decreto se señala lo siguiente: --- "LA SEXAGESIMA HONORABLE LEGISLATURA DEL ESTADO DE DURANGO, CON LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA..." --- Efectivamente en el artículo que se cita se establecen las atribuciones del Congreso del Estado de Durango: --- "Artículo 55 --- El Congreso tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y además para: --- (...) --- XIX.- Legislar en materia municipal teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado. --- Las leyes que se expidan en el ramo municipal, podrán determinar las zonas en que se divida el Estado, para la aplicación de las disposiciones y normas acordes con las condiciones socio-económicas de cada municipio, incluyendo las tasas y tarifas de carácter tributario, con el objeto de que el cumplimiento de las leyes sea eficaz y democrático."--- Sin embargo, es importante considerar que en la fracción XIX del artículo citado, se mandata al Congreso del Estado, para que al legislar en materia municipal, lo realice teniendo presente, en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado.--- En el apartado de CONSIDERANDOS, mismos que se solicita se tengan por reproducidos en su totalidad, no se precisa el hecho o relación social que justifica la necesidad de establecer la atribución del Congreso del Estado para designar Presidente Provisional o Sustituto por la ausencia temporal o definitiva del mismo y la imposibilidad física o legal para que el cargo lo ocupe el suplente: --- 'PRIMERO.- Se reproduce.' --- 'SEGUNDO.- Se reproduce' --- ...Se justifica que ante la ausencia o licencia del Presidente Municipal que no exceda de 15 días, se haga cargo del despacho el Secretario del Ayuntamiento, dado que le permitirá en forma más ágil dar respuestas a la demanda de la colectividad. --- TERCERO.- Como lo señalan los iniciadores: en la Ley Orgánica del Municipio Libre, específicamente en el Título Segundo, del Capítulo VI, intitulado de las faltas temporales y de las licencias, de los miembros del ayuntamiento, se establece lo relativo a la suplencia de los integrantes del Cabildo; sin embargo, no existe la claridad suficiente respecto a las ausencias y suplencias del Presidente Municipal, por lo que la Comisión coincidió con la

propuesta de la iniciativa, en virtud de la necesidad de especificar claramente los supuestos en los que serán suplidas las ausencias del Presidente Municipal, para lo cual se propone reformar el artículo 52 de la multicitada Ley Orgánica del Municipio Libre, con el propósito de establecer las hipótesis para cubrir las ausencias del Presidente Municipal, proponiendo que en las faltas temporales por ausencias o licencias de éste que no excedan de 15 días consecutivos, se haga cargo del despacho el Secretario del Ayuntamiento, y ante la imposibilidad de éste, el primer regidor o el que le siga en número y cuando las faltas temporales excedan de quince días consecutivos, se propone que el Congreso del Estado designe un presidente provisional que cubra la vacante, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, con excepción de lo dispuesto en la fracción IV del mismo, así mismo, que la falta definitiva del Presidente Municipal sea cubierta por el Presidente Municipal Suplente y en caso de impedimento legal o físico de éste, el Poder Legislativo designará un Presidente sustituto quien terminará el periodo.--- Se considera que una de las razones para que el Secretario del Ayuntamiento se haga cargo del despacho en ausencia del Presidente Municipal, se justifica en virtud de que sólo será encargado del despacho y no será nombrado Presidente Provisional, por lo tanto, los suscritos somos de la opinión, que la iniciativa es procedente.” --- En el apartado de CONSIDERANDOS del Decreto 241 doscientos cuarenta y uno, se establecen cuatro premisas: --- 1) Por la relación con la administración municipal, en caso de ausencia temporal menor a quince días, debe ser el Secretario del Ayuntamiento quien se haga cargo del despacho para dar respuesta más ágil y eficiente a las demandas de la colectividad; --- 2) Que en la Ley Orgánica del Municipio Libre, Título Segundo, Capítulo Sexto, no existe la claridad suficiente respecto a las ausencias y suplencias del Presidente Municipal. --- 3) Es necesaria la reforma con el propósito de establecer las hipótesis para cubrir las ausencias del Presidente Municipal. --- 4) La persona sobre la que recaiga la designación que realice el Congreso del Estado debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Soberano de Durango, con excepción de lo dispuesto en la fracción IV del mismo precepto.” --- Por cuanto hace a la atribución que en el Considerando SEGUNDO y TERCERO se pretende asignar al Secretario del Ayuntamiento, ésta no es congruente con la redacción y contenido del artículo 52 que se reforma. En los considerandos señalados se especifica que ante las ausencias temporales del Presidente Municipal, menores a quince días se justifica que sea el Secretario quien se haga cargo del despacho “dado que le permitirá en forma más ágil y eficiente dar respuesta a las demandas de la colectividad.” Sin embargo, en el contenido que se aprueba del artículo 52 que se reforma, se determina: --- “ARTICULO 52.- En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no exceda de quince días consecutivos, será cubierta por el primer regidor o el que le siga en número.” --- Quedando fuera del contenido la figura del Secretario del Ayuntamiento. No existiendo congruencia entre el hecho que se pretende regular y el contenido del enunciado normativo. --- La Segunda Premisa que se sostiene en el CONSIDERANDO TERCERO es falsa: Se especifica que no existe claridad suficiente respecto a las ausencias y suplencias del Presidente Municipal. Para acreditar esta falsedad se reproduce el texto del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, anterior a la reforma cuya inconstitucionalidad se denuncia: --- “ARTICULO 52.- En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no exceda de quince días consecutivos, se hará cargo el primer regidor. En caso de ausencia o imposibilidad del Primer Regidor, el que le siga en número. Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el ayuntamiento designará de entre los regidores a quien lo supla en el término de licencia. --- La falta definitiva del presidente municipal será cubierta por el presidente municipal suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el ayuntamiento elegirá al regidor que deba hacerse cargo de la presidencia.” --- El precepto reformado regula las ausencias o suplencias del Presidente Municipal en los supuestos siguientes: --- I.- Faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días: El Primer Regidor se hace cargo del despacho, en caso de ausencia o imposibilidad de éste se hará cargo el que le siga en número. --- II.- Falta superiores a quince días: Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el ayuntamiento designará de entre los regidores a quien lo supla hasta el término de

licencia. --- III.- Falta definitiva.- La falta definitiva del presidente municipal será cubierta por el presidente municipal suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el ayuntamiento elegirá al regidor que deba de hacerse cargo de la presidencia. --- De lo cual se concluye que en la Ley Orgánica del Municipio Libre, con meridiana claridad, se establecía la regulación de los procedimientos y autoridad competente respecto de las ausencias y suplencias del Presidente Municipal en la Integración del Ayuntamiento. Por lo que no existe un hecho, acto social o vacío legal que motive la reforma al artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Durango. Con la reforma que se impugna, el primer supuesto de falta temporal queda intocado, en el artículo reformado. En los supuestos segundo y tercero, la designación de sustituto temporal o definitivo del Presidente Municipal es subrogada al Congreso del Estado, cuando el artículo reformado señalaba esta atribución al Ayuntamiento, órgano de gobierno responsable de la Administración del Municipio. En el contenido del decreto doscientos cuarenta y uno, no existe motivación de hecho, ya que no se determina la relación social específica que el legislador pretende atender con la reforma al artículo 52, ya que es falsa la apreciación de que no existe claridad en cómo proceder en el caso de ausencia del Presidente Municipal. --- Tampoco se determina la competencia del propio Congreso del Estado para subrogarse o auto asignarse la facultad para designar presidente provisional o sustituto, en el caso de las ausencias temporales mayores a quince días o definitivas, del Presidente Municipal en el supuesto de que el suplente no pueda asumir dicho cargo por incapacidad física o legal, en perjuicio de los municipios libres en el estado de Durango. --- El congreso del estado, no tiene facultades constitucionales o legales para legislar en su favor la designación de Presidente Municipal en el caso de ausencia temporal o definitiva. Como se ha especificado, la atribución para que el Congreso del Estado legisle en materia municipal no es libre o llana, ésta se encuentra sujeta a una condición necesaria: --- "XIX.- Legislar en materia municipal, teniendo en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado. --- Las leyes que se expidan en el ramo municipal, podrán determinar las zonas en que se divida el Estado, para la aplicación de disposiciones y normas acordes con las condiciones socio-económicas de cada municipio, incluyendo las tareas y tarifas de carácter tributario, con el objeto de que el cumplimiento de las leyes sea eficaz y democrático;" --- Efectivamente, el Congreso del Estado puede legislar en materia municipal, pero con la obligación de observar en todos los casos la condición de fortalecer al municipio libre, como base de organización política y administrativa del Estado. Condición que no se cumple en el decreto doscientos cuarenta y uno. --- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. --- "Art. 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.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado..." --- Principio constitucional que se violenta con la subrogación de la atribución que el propio Congreso del Estado se subroga para designar a quien ocupará el cargo de Presidente Municipal en el supuesto de falta temporal o definitiva de éste. Ya que artificialmente designa a una persona ajena al Ayuntamiento que en su momento fue electo por el voto popular y directo por los habitantes del municipio, afectando con ello, en forma grave al Municipio Libre. Aunado a ello la obligación específica de fortalecer al municipio libre contenida en el artículo 55 fracción XIX, no se cumple por parte del Congreso del Estado, violentando la propia norma constitucional que invoca la responsable, así como lo dispuesto en los artículos 1, 24, 26, 29, 103, 104, 105 y 131 de la propia Constitución del Estado: --- 'ARTICULO 1 --- En el Estado de Durango todas las personas gozan de los derechos públicos individuales y de los derechos públicos sociales que la Constitución Federal les otorga, los que no podrán suspenderse ni restringirse si no en los casos y condiciones previstos en la misma. Disfrutan además de las garantías que esta

Constitución establece.’ --- ‘ARTICULO 24 --- El Estado de Durango es libre y soberano y en su régimen de gobierno no reconoce más restricciones que las prescritas en la Constitución General de la Republica, a cuya observancia está obligado como Entidad Federativa de la Nación.’ --- ‘ARTICULO 26 --- El Estado de Durango está integrado por los siguientes municipios: Canatlán, Canelas, Coneto de Comonfort, Cuencamé, Durango, el Oro, Gómez Palacio, Guadalupe Victoria, Guanaceví, Hidalgo, Indé, Lerdo, Mapimí, Mezquital, Nazas, Nombre de Dios, Nuevo Ideal, Ocampo, Otáez, Pánuco de Coronado, Peñón Blanco, Poanas, Pueblo Nuevo, Rodeo, San Bernardo, San Dimas, San Juan de Guadalupe, San Juan del Río, San Luis del Cordero, San Pedro del Gallo, Santa Clara, Santiago Papasquiari, Simón Bolívar, Súchil, Tamazula, Tepehuanes, Tlahualilo, Topia y Vicente Guerrero y con los demás que se formen en lo sucesivo. El territorio del Estado tiene la extensión y límites que señala la ley de división territorial.’ --- ‘ARTICULO 29 --- El ejercicio de las funciones que esta Constitución señala al Poder Legislativo, se deposita en el Congreso del Estado de Durango.’ --- ‘ARTICULO 103 --- El Estado de Durango tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.’ --- ‘ARTICULO 104 --- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento que, será elegido en forma popular y directa cada tres años. La competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente, otorgan al gobierno municipal, se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.’ --- ‘ARTICULO 105 --- Los municipios, estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.’ --- ‘ARTICULO 131 --- En ningún caso perderá esta Constitución su fuerza y vigor, y siempre que hubiera un trastorno público continuará su observancia tan luego como el pueblo recobre su libertad.’ --- De la lectura sistemática e integral de los preceptos anteriores, se desprende que los municipios del Estado de Durango, sujetos de derecho y con personalidad jurídica propia, no pueden ser afectados la decisión del Congreso del Estado (sic) a legislar en materia municipal, sin cumplir la condición de fortalecerlos en su carácter de entes políticos y administrativos. --- Un cuarto elemento que afecta la validez de la norma reformada, es el estado de excepción que determina para quienes sean designados por el Congreso del Estado como Presidentes Municipales provisionales o sustitutos. El artículo 52 forma parte de una ley secundaria en el ámbito estatal, la Ley Orgánica del Municipio Libre cuyo objeto se determina en el artículo 1 de la misma ley. --- ‘ARTICULO 1 --- La presente Ley regula en el ejercicio de las atribuciones y deberes que corresponden a los municipios del Estado y establece las bases para la integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos y de la administración pública municipal, con sujeción a los mandatos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las demás disposiciones aplicables.’ --- Por otra parte, el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango establece los requisitos que deben cubrir quienes sean electos para ocupar el cargo de Presidente Municipal en los ayuntamientos del Estado: --- ‘ARTICULO 108 --- Para ser electos Presidentes, Síndicos o Regidores de un ayuntamiento se requiere: --- I.- Ser ciudadano duranguense, en pleno ejercicio de sus derechos y nativo del municipio, o ciudadano duranguense con residencia efectiva dentro del territorio del municipio que no sea menor de seis años inmediatamente anteriores al día de la elección. --- II.- Ser mayor de 21 años de edad; --- III.- Ser de reconocida probidad y no haber sido condenado a más de un año de prisión, excepto el caso de delito por culpa. Tratándose de delitos patrimoniales o de aquellos cuya comisión lastime seriamente la buena fama en el concepto de la opinión pública, el responsable quedará inhabilitado para el cargo independientemente de la pena impuesta; y --- IV.- No ser Secretario o Subsecretario del Despacho del Poder Ejecutivo del Estado, Procurador o Subprocurador General de Justicia del Estado, Diputado en ejercicio ante el Congreso del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado o del Tribunal Estatal Electoral, miembro del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, funcionario municipal, servidor público de mando superior de la Federación, ni militar en servicio activo, salvo que se hubieran separado de su cargo noventa días antes de la elección.’ --- Con la reforma del artículo 52 Congreso del Estado se convierte en un órgano electoral, que a través del voto mayoritario de sus integrantes designará a quien ocupe el cargo de Presidente Municipal en un ayuntamiento en el que exista la falta temporal o definitiva

de su titular y éste no pueda ser sustituido por causas legales o físicas del suplente. Suponiendo sin conceder que la constitucionalidad de la nueva atribución del Congreso es viable, es claro que a quien se designe debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 108 de la propia Constitución, sin embargo, en el propio artículo 52 reformado se establece una excepción para el requisito contenido en la fracción IV. Esto es, una norma reglamentaria (secundaria) crea una excepción a la regla general prevista en la norma superior (Artículo 108 de la Constitución del Estado), sin que se funde y motive dicha excepción en el Decreto doscientos cuarenta y uno. --- Las principales razones que fundan cualquier norma y que deberían estar contenidas en la motivación son: --- a) Los factores culturales, económicos, estratégicos, u otros que provocan su aparición. --- b) La doctrina, la jurisprudencia, el derecho consuetudinario en que se sustenta. --- c) La motivación política que ha considerado su necesidad y su utilidad. --- d) Los aspectos técnicos y científicos tenidos en cuenta para asegurar su viabilidad. --- e) La adecuación jurídica. --- f) La descripción y análisis de cada una de las normas contenidas en el dispositivo. --- La motivación o "ratio legis" en sentido amplio está constituida por las razones o fundamentos que legitiman y justifican la sanción de una norma. La ley entendida como un conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa expresa, en un texto escrito, una decisión política, como producto de un proceso que tiene su origen en una demanda social y en el que se interrelacionan dos funciones básicas: la política y la técnica. El legislador, representante del pueblo, recepta la demanda social, considera distintas soluciones y expresa una voluntad política a través de la expresión técnica de una norma específica. --- Los legisladores del Congreso del Estado de Durango que aprobaron la reforma al artículo 52, no tuvieron presente el ordenamiento constitucional local como un todo integral. Respondiendo a "ocurrencias legislativas", elaboradas apresuradamente y sin reflexión ni estudio. No hay, en general, una preocupación por el impacto de la nueva norma en el ordenamiento jurídico ni por las alteraciones que ocasionará y por la afectación al sistema de gobierno del Municipio Libre, violentando con ello los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede decretar la invalidez de la reforma del Artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado del Durango, contenida en el Decreto doscientos cuarenta y uno, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango."

"SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica del primer párrafo y la fracción I del artículo 115 en relación con el artículo 35 fracciones I y II, y el primer párrafo del artículo 41, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reforma al artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango que se impugna, contraviene a los principios constitucionales que determinan que el gobierno municipal estará a cargo de un ayuntamiento electo a través del voto popular y directo de los ciudadanos, así mismo, contraviene lo dispuesto en los artículos 103, 104 Y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. --- El artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, que se reforma mediante el decreto 241 establece lo siguiente: --- 'En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días consecutivos, será cubierta por el primer regidor, o el que le siga en número. Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el Congreso del Estado designará un presidente provisional que cubra la vacante. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo. --- La falta definitiva del presidente municipal será cubierta por el presidente municipal suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el Congreso del Estado designará un presidente sustituto quien terminará el periodo. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo. --- En los casos de designación en los que intervenga el Congreso del Estado, la persona que sea designada como Presidente provisional o sustituto, deberá de recaer en aquella que sea del mismo origen partidista del que es el Presidente Municipal al que suple o sustituye.' --- Al regularse, en el nuevo artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, que ante las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que excedan más de

quince días consecutivos o por la falta definitiva del mismo y el impedimento legal o físico del suplente, que será el Congreso del Estado quien designe a un Presidente provisional o sustituto, según sea el caso, se violentan los principios del gobierno republicano, representativo y popular que determina el artículo 41 y el párrafo primero del artículo 115 de nuestra Constitución General, principios que la Constitución local preserva en los artículos 103 y 104 de la Constitución Política del Estado de Durango. --- 'ARTICULO 103. --- El Estado de Durango tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.' --- 'ARTICULO 104. --- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento que será elegido en forma popular y directa cada tres años. La competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente otorgan al gobierno municipal, se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.' --- El artículo 52, que se impugna, otorga al Congreso del Estado de Durango la prerrogativa para designar en forma libre a la persona que desempeñará el cargo de Presidente Municipal en los supuestos de ausencia temporal mayor a quince días o definitiva, sin que necesariamente en dicha designación intervengan los integrantes del Ayuntamiento afectado. --- El contenido de las normas en un sistema jurídico no constituye una mera yuxtaposición de preceptos independientes unos de otros. Por el contrario, cada uno de ellos se relaciona con los otros constituyendo un sistema lógico. La relación armónica de las normas supone que no existan contradicciones, redundancias o lagunas en el sistema, es decir, garantizar la inserción armónica del nuevo producto legislativo en el sistema jurídico vigente. En un proceso de reforma legislativa, las nuevas normas pasarán, una vez sancionadas, a ser parte integrante del orden jurídico vigente. En atención a la técnica legislativa, la creación de la norma precisa evitar que ellas generen redundancias o contradicciones con el conjunto o sistema jurídico en el que se inserta. En el caso que nos ocupa, se concluye que existe una contradicción del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango con los principios que se derivan de los artículos 41, 115, 124 de la Constitución Política Federal de los que podemos derivar la conceptualización del municipio como órgano de gobierno al que se le reconoce una potestad para auto organizarse para su funcionamiento como autoridad política y administrativa en la demarcación que le reconoce la propia Constitución del Estado y las leyes que de ésta derivan. --- La inconstitucionalidad del nuevo artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre deriva de los siguientes razonamientos: --- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases que debe observar cada Estado de la Federación en la conformación de los gobiernos municipales, los cuales se realizan a través de un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. En el mismo sentido, el artículo 106 de la Constitución Local del Estado, señala que la Ley Orgánica del Municipio Libre y, en su caso, el Código Estatal Electoral, determinarán el número de regidores y síndicos que, juntamente con el Presidente Municipal, integran el ayuntamiento. En el caso particular, el artículo 16 de la misma Ley Orgánica del Municipio Libre se establece la integración de los ayuntamientos del Estado de Durango: --- 'ARTICULO 16 --- Los ayuntamientos de los Municipios del Estado de Durango, se integrarán con un Presidente y un síndico electos por mayoría relativa y el número de regidores que a continuación se indica: --- I. En Durango, 17 regidores --- II. En Gómez Palacio y Lerdo, 15 regidores --- III.-. En Canatlán, Cuencamé, Guadalupe Victoria, Mapimí, Nombre de Dios, Poanas, Pueblo Nuevo, San Dimas, Santiago Papasquiario, Tamazula y Tlahualilo, 9 regidores; y --- IV. En los demás Municipios, se integrarán con 7 regidores. --- Por cada integrante del ayuntamiento con carácter de propietario, habrá un suplente. La asignación de regidores se sujetará a lo establecido en el Código Estatal Electoral.' --- Ante la ausencia de alguno de los miembros del ayuntamiento, el párrafo cuarto de la fracción I del mismo artículo 115 de la Constitución General determina que si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será sustituido por un suplente o se procederá según lo disponga la ley, proposición que se reproduce en el artículo 106 de la Constitución Local. --- El anterior artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio establecía los supuestos para atender las ausencias del Presidente Municipal en los términos siguientes: --- 'ARTICULO 52 --- En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días consecutivos, se hará cargo del despacho el primer regidor. En caso de ausencia o imposibilidad del

primer regidor, el que le siga en número. Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el ayuntamiento designará de entre los regidores a quien lo supla hasta el término de la licencia. --- La falta definitiva del presidente municipal será cubierta por el presidente municipal suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el ayuntamiento elegirá al regidor que debe hacerse cargo de la presidencia.' --- Esto es la decisión política para designar a quien sustituiría las faltas temporales o definitivas del Presidente ausente recaía en el ayuntamiento, quien debía designar a uno de los regidores que lo integraban. Garantizando la autonomía del Ayuntamiento en la integración del propio órgano de gobierno. Procedimiento que fortalecía la autonomía del municipio frente a otros poderes u órganos de gobierno en la entidad. --- El fortalecimiento del municipio como instancia de gobierno en nuestro país, ha estado sujeto a una evolución social y política. Con la reforma que en el año de mil novecientos noventa y nueve realizó el Constituyente Permanente al artículo 115 de la Constitución Federal se fortalece la tendencia que reconoce la libertad y autonomía del municipio como instancia de gobierno y administración. En dicha reforma se presenta la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I, de la frase "cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa" por la de "cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa", cambio constitucional que define más claramente la naturaleza de instancia de gobierno y de administración pública del municipio. --- De la lectura integral del párrafo primero y la fracción I del mismo artículo 115 de la Constitución Federal, se desprende en forma clara que el gobierno municipal es resultado de la manifestación de la voluntad popular a través de la elección de los integrantes del ayuntamiento: --- '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. --- I.- Cada Ayuntamiento será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de Manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.' --- Estos principios se salvaguardan en la Constitución del Estado de Durango, en los artículos 103 Y 104. Sin embargo se violentan con el nuevo artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango. Puesto que, ante la ausencia temporal mayor de quince días o la ausencia definitiva del Presidente Municipal, será el Congreso del Estado quien designe al sustituto, interviniendo en forma directa en la conformación del Ayuntamiento, como órgano de gobierno del Municipio, en contravención a la fracción I del artículo 115 de la Constitución General. Alteración que no funda ni motiva el Congreso del Estado en el decreto impugnado. --- La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve atiende a las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas del municipio, como instancia de organización política y administrativa de gobierno. En las Consideraciones del Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentaron las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales al pleno de la Asamblea de la Cámara de Diputados se precisó el alcance del reconocimiento del ayuntamiento como órgano de gobierno: --- '4. 1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno. Para ello, es necesario sustituir en ese párrafo el término "administrar" por el de "gobernar", para dejar claro el cometido general del Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio. --- Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no solo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Concejos Municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un Presidente Municipal y el número de síndicos y

regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales.' --- La tendencia para fortalecer al Municipio Libre es reconocida por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales 18/2001 y 19/2001, el dieciocho de marzo de dos mil tres, en las que determinó que la interpretación del artículo 115 y de los artículos transitorios de la reforma, debe hacerse bajo la idea de fortalecer al municipio para darle eficacia material y no sólo formal a la institución del Municipio Libre como se define en la tesis siguiente: --- 'BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACION DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICION, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACION DEL ARTICULO 115, FRACCION I, INCISO B), DE LA CONSTITUCION FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999)' (Se transcribe). --- Es bajo esta idea de fortalecimiento del municipio que debe interpretarse la facultad del Congreso del Estado para legislar en materia municipal, observando en forma puntual lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 55 de la Constitución del Estado: --- 'El Congreso tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y además para: --- (...) --- XIX. - Legislar en materia municipal, teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado. --- Las leyes que se expidan en el ramo municipal, podrán determinar las zonas en que se divida el Estado, para la aplicación de disposiciones y normas acordes con las condiciones socio-económicas de cada municipio, incluyendo las tasas y tarifas de carácter tributario, con el objeto de que el cumplimiento de las leyes sea eficaz y democrático;' --- Es de radical importancia entender que la facultad para legislar en materia municipal debe hacerse con el objeto de fortalecer al municipio, como se desprende del criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia y se determina en la Constitución del Estado. Es decir, existe un límite expreso para la legislación que el Congreso del estado emita en materia municipal determinado por la tendencia a fortalecerlo como instancia política en la estructura de gobierno estatal. --- La nueva atribución del Congreso del Estado, que se deriva del artículo 52 para designar al Presidente Municipal provisional o sustituto de los Ayuntamientos en el Estado de Durango, violenta el principio constitucional, tanto de la Constitución Federal como de la Constitución Local, que determina la elección popular y directa de los integrantes de este órgano de gobierno. --- A través de la designación que acuerde el Congreso del Estado se interviene en forma directa en la competencia que en forma exclusiva se establece en el artículo 115 para el ayuntamiento. Dicha disposición excluye al Ayuntamiento de la decisión en la designación del sustituto provisional o definitivo de la figura del Presidente Municipal, creando con ello una relación que distorsiona la autonomía del municipio libre frente al Poder Legislativo de la Entidad. Esto es, se crea un mecanismo de control sobre los ayuntamientos al establecer la designación directa de Presidentes Municipales, violentando a la institución del Municipio Libre que el legislador federal salvaguarda con la reforma del artículo 115 de mil novecientos noventa y nueve, en la que se consideró conveniente sustituir en el primer párrafo la frase "cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa", por la que establece que "cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de de elección popular directa", modificación que tiene el objetivo de subrayar la naturaleza autónoma y libre del ayuntamiento como órgano de gobierno. --- En forma precisa, en el primer párrafo de la fracción I, se señala que la competencia que la Constitución Federal otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. --- El reconocimiento constitucional de la autonomía del Municipio Libre frente al Congreso del Estado, se deriva, por cuanto hace a las normas constitucionales del Estado de Durango, de las siguientes: --- 'ARTICULO 1 --- En el Estado de Durango todas las personas gozan de los derechos públicos individuales y de los derechos públicos sociales que la Constitución Federal les otorga, los que no podrán suspenderse ni restringirse si no en los casos y condiciones previstas en las misma. Disfrutarán además de las garantías que esta Constitución establece.' --- 'ARTICULO 24 --- El Estado de Durango es libre y soberano y en su régimen de Gobierno no reconoce más restricciones que las prescritas en la Constitución General de la República, a cuya observancia está obligado como Entidad Federativa de la Nación. --- 'ARTICULO 25 --- La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el

pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum y plebiscito, en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes respectivas. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar esta Constitución, así como las demás leyes que de ella emanen.’

--- ‘ARTICULO 27 --- El Estado de Durango reconoce y adopta en su régimen interior la forma de Gobierno republicano, democrático, representativo, participativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo con las bases que señala la Constitución General de la República y en los términos de esta Constitución.’

--- ‘ARTICULO 55 --- El Congreso tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y además para: --- XIX.-Legislar en materia municipal, teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado. --- Las leyes que se expidan en el ramo municipal, podrán determinar las zonas en que se divida el Estado, para la aplicación de disposiciones y normas acordes con las condiciones socio-económicas de cada municipio, incluyendo las tasas y tarifas de carácter tributario, con el objeto de que el cumplimiento de las leyes sea eficaz y democrático; --- XXXIII. - Conocer de los actos, procedimientos y resolver, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la suspensión definitiva de Ayuntamientos y declarar, en consecuencia, que éstos han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros: en ambos casos, siempre y cuando los miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan, observándose lo siguiente: --- a).- Procederá la suspensión de Ayuntamientos, en forma definitiva, con la consecuente declaración de desaparición cuando se hayan presentado circunstancias, de hecho, como la desintegración del cuerpo edilicio por renuncia o falta de la mayoría de sus miembros: cuando la mayoría de los integrantes del cabildo no asistan a tres sesiones consecutivas, sin causa justificada; cuando la mayoría o la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento se encuentren en el caso en que proceda su suspensión en lo particular por la comisión de delito doloso; o cuando el Ayuntamiento, como tal, haya violado reiteradamente, las Leyes del Estado y/o Federales. --- En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento en los dos primeros años del período. si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes, el Congreso de inmediato nombrará un Consejo Municipal, a la vez que convocará a elecciones extraordinarias, que deberán celebrarse a más tardar a los noventa días después de haberse publicado la convocatoria. Cuando la declaración de desaparición de un ayuntamiento ocurriera en el último año del periodo y que conforme a la Ley tampoco procediere que entraren en funciones los suplentes, el Congreso de inmediato designará de entre los vecinos un Consejo Municipal que concluirá el período respectivo. --- Así mismo, cuando debiendo renovarse un Ayuntamiento no se hubiese celebrado su elección en la fecha correspondiente o habiendo sido elegido no se presentare oportunamente la mayoría de sus miembros, tanto propietarios como suplentes, al ejercicio de sus funciones o cuando la elección haya sido declarada nula, el Congreso de inmediato procederá a nombrar el Consejo Municipal respectivo, en los términos especificados en el párrafo anterior. --- b).- Procederá la suspensión temporal de uno de los miembros del Ayuntamiento, cuando el munícipe de que se trate se le dicte auto de formal prisión, por la comisión de delito doloso, la suspensión temporal permanecerá hasta que lo determine la sentencia definitiva correspondiente y que haya causado ejecutoria. --- c).- Procederá la suspensión definitiva de alguno de los miembros del Ayuntamiento, cuando el munícipe de que se trate se encuentre en cualquiera de los casos siguientes: Cuando se le haya dictado sentencia condenatoria y que ésta haya causado ejecutoria; y cuando deje de asistir consecutivamente a tres sesiones de cabildo, sin causa justificada, la suspensión definitiva del munícipe dará lugar a la revocación del mandato respectivo. --- Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente. o se procederá según lo dispone la Ley: --- XXXIV.- Resolver sobre las controversias que se susciten entre los Municipios; y entre éstos y el Ejecutivo del Estado. --- XXXV.- Expedir, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, leyes que rijan las relaciones de

trabajo entre el Estado y sus trabajadores y entre los Municipios y quienes laboran a su servicio.’ --- ‘TITULO CUARTO’ --- ‘DEL MUNICIPIO LIBRE’ --- ‘ARTICULO 103 --- El Estado de Durango tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.’ --- ‘ARTICULO 104 --- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento que, será elegido en forma popular y directa cada tres años. La competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente, otorgan al gobierno municipal, se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.’ --- ‘ARTICULO 105 --- Los municipios, estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. --- Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberá expedir la Legislatura del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana vecinal. --- El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer: --- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias, entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; --- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para dictar las resoluciones administrativas que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio, por un plazo mayor al período del ayuntamiento; --- c) Las normas de aplicación general, para celebrar los convenios a que se refiere el último párrafo, del artículo 109 y el segundo párrafo del inciso c), del artículo 111 de esta Constitución; --- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando al no existir el convenio correspondiente Legislatura considere que el municipio de que se trate, esté imposibilitado para ejercerlo o prestarlo; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y --- e) Las disposiciones aplicables, en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. --- La Legislatura estatal, emitirá las normas que establezcan los procedimientos, mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores. La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, precisará el carácter de servidores públicos, de quienes desempeñen un cargo o comisión en la administración municipal, para los efectos de sus responsabilidades.’ --- ‘ARTICULO 106 --- La Ley Orgánica del Municipio Libre y, en su caso, el Código Estatal Electoral, determinarán el número de regidores y síndicos que juntamente con el Presidente Municipal, integran el ayuntamiento. --- Los presidentes municipales, síndicos y regidores, no podrán ser reelectos en el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplente; pero los que tengan el carácter de suplente, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. --- La Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender ayuntamientos en forma definitiva y declarar que éstos han desaparecido, y suspender temporal o definitivamente a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que esta Constitución o la ley prevengan, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. --- Si alguno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. --- En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes y que se celebren nuevas elecciones, la Legislatura del Estado designará de entre los vecinos al consejo municipal que concluirá el período respectivo; estos consejos estarán

integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 108 de esta Constitución.’ --- ‘ARTICULO 107 --- Los Ayuntamientos se integrarán con munícipes electos popular y directamente, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos de la Ley de la materia.’ --- ‘ARTICULO 108 --- Para ser electos Presidentes, Síndicos o Regidores de un ayuntamiento, se requiere: --- I.- Ser ciudadano duranguense, en pleno ejercicio de sus derechos y nativo del municipio, o ciudadano duranguense con residencia efectiva dentro del territorio del municipio que no sea menor de seis años inmediatamente anteriores al día de la elección. --- II.- Ser mayor de 21 años de edad; --- III.- Ser de reconocida probidad y no haber sido condenado a más de un año de prisión, excepto el caso de delito por culpa. Tratándose de delitos patrimoniales o de aquellos cuya comisión lastime seriamente la buena fama en el concepto de la opinión pública, el responsable quedará inhabilitado para el cargo independientemente de la pena impuesta; y --- IV.- No ser Secretario o Subsecretario del Despacho del Poder Ejecutivo del Estado, Procurador o Subprocurador General de Justicia del Estado, Diputado en ejercicio ante el Congreso del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado o del Tribunal Estatal Electoral, miembro del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, funcionario municipal, servidor público de mando superior de la Federación, ni militar en servicio activo, salvo que se hubieran separado de su cargo noventa días antes de la elección.’ --- ‘ARTICULO 109 --- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: --- A) Agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; --- B) Alumbrado público; --- C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; --- D) Mercados y centrales de abastos; --- E) Panteones; --- F) Rastro; --- G) Calles, pavimentos, repavimentación, parques y jardines y su equipamiento; --- H) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito; --- I) Estacionamientos públicos, entendiéndose como tales, aquellos que se establezcan en las vías públicas de circulación; y --- J) Los demás que la Legislatura del Estado determine, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. --- Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observaran lo dispuesto por las leyes federales y estatales. --- Los municipios del estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios locales, con los de otras entidades federativas, se requerirá que la Legislatura emita la aprobación correspondiente. --- Cuando a juicio del ayuntamiento respectivo, sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado, para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. --- Los municipios, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán concesionar a los particulares la ejecución y operación de obras, así como la prestación de los servicios públicos que les correspondan, cuando por razones económicas, sociales o técnicas así se requiera.’ --- ‘Artículo 110. --- Los ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, tendrán las facultades siguientes: --- A) Aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia; --- B) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; --- C) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; --- D) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; --- E) Otorgar licencias y permisos para construcciones; --- F) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; y --- G) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos afecten su ámbito territorial. --- Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. --- En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero, del artículo 27 de la Constitución Federal, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. --- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas, formen una

continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley de la materia. --- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita, en los casos en que éste juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden público. --- El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública, en el lugar donde resida transitoriamente.’ --- ‘ARTICULO 111. --- La hacienda pública municipal se forma de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, fondos de aportaciones, financiamientos, los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, y en general, por las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del Estado establezca a su favor. En consecuencia, los recursos que integran la hacienda pública municipal, serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. En todo caso: --- A) Percibirán las contribuciones que determinen las leyes de la materia, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles. --- Los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; --- B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios, por conducto del Gobierno del Estado, con apego a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen en la legislación correspondiente. --- La dependencia que tenga a su cargo el manejo de los fondos públicos estatales, está obligada a publicar en los periódicos de mayor circulación en la localidad, los informes mensuales detallados de las participaciones que en ese lapso correspondan a cada municipios (sic) de la entidad; --- C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del ayuntamiento, así como los productos y aprovechamientos que le correspondan. La legislatura del estado, tendrá facultades para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c). Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de persona o institución alguna. --- Sólo los bienes de dominio público de la federación, del estado o los municipios, estarán exentos de las contribuciones a que se refiere el párrafo anterior, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. --- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. --- La Legislatura del Estado, aprobará las leyes de ingresos de los municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en los ingresos determinados en su ley.’ --- ‘ARTICULO 112 El Presidente del Ayuntamiento es el representante jurídico del mismo y tiene el carácter de ejecutor de las resoluciones y acuerdos del propio cuerpo edilicio.’ --- ‘ARTICULO 113 --- Los ayuntamientos, en ningún caso podrán contraer sin previa autorización del Congreso del Estado, obligaciones que, para su cumplimiento, tengan señalado un término que exceda el periodo de su gestión.’ --- ‘ARTICULO 114 --- Se establece el servicio civil de carrera para el personal administrativo dependiente de los Ayuntamientos. La Ley determinará sus modalidades y forma de aplicación de acuerdo con la tipología municipal del Estado.’ --- ‘ARTICULO 115 --- Son propiedad del municipio los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción territorial y que no pertenezcan a la Federación, al Estado o a los particulares; y los bienes muebles que adquiriera o que por cualquier otro concepto pasen a ser parte de su patrimonio. Su enajenación se sujetará a lo dispuesto por la Fracción XXVII del Artículo 55 de esta Constitución.’ --- En la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, se establece lo siguiente: --- ‘La presente Ley regula el ejercicio de las atribuciones y deberes que corresponden a los municipios del Estado y establece las bases para la integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos y de la administración pública municipal, con sujeción a los mandatos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las demás disposiciones aplicables.’ --- ‘ARTICULO 2 --- El municipio, constituido por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio, gobernado por un ayuntamiento

para satisfacer sus intereses comunes, es una entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración.’ --- ‘ARTICULO 15 --- El Municipio será gobernado por un ayuntamiento electo popular y directamente. Que se renovará totalmente cada tres años, en los términos que dispone el Código Estatal Electoral y no tendrá ningún superior jerárquico; los municipios son autónomos entre sí y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éstos y los Poderes del Estado.’ --- ‘ARTICULO 17 --- Para ser electo Presidente, regidor ó síndico de un ayuntamiento, deben reunirse los requisitos que dispone el artículo 108 de la Constitución Política del Estado.’ --- ‘ARTICULO 19 --- Todos los regidores tendrán la misma categoría e igualdad de derechos y obligaciones.’ --- ‘ARTICULO 20 --- Cada ayuntamiento tendrá un secretario, un tesorero o su equivalente, y los demás servidores públicos y empleados que señala esta Ley, el reglamento interior y el presupuesto de egresos.’ --- ‘ARTICULO 21 --- La dirección administrativa, el ejercicio de la personalidad jurídica y ejecución de los acuerdos o resoluciones del ayuntamiento, corresponde al Presidente Municipal; el síndico municipal vigilará la correcta prestación de los servicios públicos y presidirá la comisión responsable de vigilar todo lo relativo a la recaudación y aplicación de los fondos públicos. Para los efectos de esta Ley, los regidores son el cuerpo orgánico que colegiada y conjuntamente con los anteriores, delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de la administración municipal.’ --- ‘ARTICULO 33 --- Los acuerdos del ayuntamiento se tomarán por mayoría de votos de los presentes en sesión, teniendo el presidente municipal voto de calidad en caso de empate. Esta Ley y los ordenamientos que de ella se deriven, podrán establecer aquellos acuerdos que requieran del voto de las dos terceras partes de sus miembros.’ --- ‘ARTICULO 37 --- Compete al Presidente Municipal, ejecutar los acuerdos del ayuntamiento. Carecen de facultades de autoridad directa y de ejercicio de jurisdicción, tanto los ayuntamientos como cuerpos colegiados, así como los regidores y el síndico. Es obligación del síndico y los regidores, poner en conocimiento del ayuntamiento las omisiones o irregularidades que adviertan a la administración municipal, a fin de que se tomen los acuerdos correspondientes.’ --- ‘ARTICULO 43 --- El Presidente Municipal, por su propio carácter, tendrá todas las facultades que a los representantes jurídicos otorgan las leyes, inclusive las de conferir y sustituir poderes exceptuándose aquellos para los que se requiere poder especial, los que sólo ejercerá mediante acuerdo expreso del ayuntamiento.’ --- ‘ARTICULO 61 --- Para el ejercicio de sus atribuciones, el ayuntamiento se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública municipal que estarán bajo las órdenes del Presidente Municipal, sujetando su actuación a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.’ --- ‘ARTICULO 62 --- El Presidente Municipal, previo acuerdo del ayuntamiento, podrá crear dependencias que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las existentes, de acuerdo con las necesidades y capacidad financiera del ayuntamiento.’ --- El conjunto de normas constitucionales y legales que se han transcrito, así como los artículos 41 y 115 de la Constitución General debieron ser observadas y analizadas por la Comisión Dictaminadora y por la mayoría de los diputados que aprobaron la reforma que se impugna, para entender los principios que rigen la integración del municipio a través del fortalecimiento del ayuntamiento como instancia de gobierno. --- La usurpación del Congreso del Estado de la atribución que la norma reformada establecía para el Ayuntamiento en la designación del sustituto provisional o temporal del Presidente Municipal, ante la ausencia del titular o su suplente, además de ser contraria a la sistematización de las normas que se han citado de la Constitución Estatal y de la Ley Orgánica del Municipio Libre, distorsiona los procedimientos de control que se establecen en el artículo 115 de la Constitución General y en la Constitución local el Título Quinto "De las causas que dan lugar a la desaparición de ayuntamientos y suspensión temporal y definitiva de sus miembros" en su capítulo I "De las causas que dan lugar a la desaparición del ayuntamiento" y capítulo I "de la designación y funcionamiento de los Consejos Municipales". Creando un medio de control sobre el Ayuntamiento y, en particular, sobre la figura del Presidente Municipal por el que puede sustituirlo fácticamente, aún en contra de la voluntad de este órgano de gobierno, atentando contra los principios constitucionales que se derivan de los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución General. Por lo que procede decretar la invalidez del Decreto 241 doscientos cuarenta y uno, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el

catorce de diciembre del dos mil ocho. --- Y para reforzar la argumentación anterior, reproducimos a continuación los criterios sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 114/2006, promovida por el Municipio de Buenavista, Michoacán, localizable en la página 2680 del Tomo XXVI, correspondiente a Octubre de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; que es del tenor literal siguiente: --- 'PRESIDENTE MUNICIPAL INTERINO. PROCEDE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA SU DESIGNACION POR EL CONGRESO LOCAL.' --- La tesis emitida en la Novena Epoca por este Honorable Pleno, la cual fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007, visible a Página 1281, identificada bajo la Tesis: P .J. 127/2007. --- De Jurisprudencia, que en Materia Constitucional fue aprobada, bajo el rubro: --- 'PRESIDENTE MUNICIPAL INTERINO. EL DECRETO DE SU DESIGNACION POR EL CONGRESO ESTATAL ESTA SUJETO A UN ESTANDAR DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION MERAMENTE ORDINARIO. (La transcriben)."

"TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ --- En razón de lo expuesto con antelación, al no haber dado cumplimiento el Congreso del Estado de Durango, a lo dispuesto por los preceptos Constitucionales de los artículos 14, 16 y 115 del Pacto Federal, los cuales establecen: Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (Art. 14); Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (Art. 16); 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. Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. 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 hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; (Art. 115) principios constitucionales que son violentados en el acto reclamado en cuanto a los procedimientos, formalidades, así como a las funciones y facultades de los Congresos de los Estados en relación al Municipio Libre, observando un precipitado e instantáneo procedimiento de aprobación en el decreto de reforma, sin trabajo legislativo, privando a los diputados inconformes con el anteproyecto de discutir, debatir, construir un trabajo legislativo dentro de los procedimientos internos de trabajo de la comisión y su discusión en el pleno legislativo, debiendo ser por consecuencia invalidada por la H. Suprema Corte de

Justicia de la Nación. --- En cuanto a la forma, se plantea primeramente que se acredite la Invalidez de la reforma aprobada a la legislación electoral estatal, por haberse violentado los procedimientos y formalidades legislativas en su aprobación, en violación a lo dispuesto en los preceptos 29, 30, 31 y 55 en relación con los artículos 121 y 124 todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Ya que corresponde al Congreso del Estado de Durango, en términos del 55 en relación con el artículo 121 de la Constitución Política Local, "... Protesta el guardar y hacer guardar el cumplimiento de la Constitución General de la República y la particular del Estado y de las leyes que de ellas emanen...", por ser el Congreso Local el depositario y representante de la voluntad del pueblo, por consecuencia garante del Estado de derecho en cuanto al marco legal vigente dentro del territorio del Estado, respetando el procedimiento legislativo, en cuanto a que se discuta, debata, construya con el conocimiento pleno de los diputados la reforma legal que se pretenda, sobre todo cuando es necesario respetar las premisas constitucionales en relación a los ayuntamientos, debiéndose tener en pleno conocimiento de los diputados el artículo a reformar y debatir sus reformas y contenidos, ya que se presentó en forma rápida, el dictamen de la Comisión competente fue cambiado de último momento y fue aprobada precipitadamente por la mayoría de diputados, pertenecientes al partido que cuenta con diecisiete de los treinta diputados que constituyen el Congreso del Estado y que detenta la titularidad del poder ejecutivo local. Lo cual incide en violación al procedimiento parlamentario vigente, y altera la normal y formal función legislativa, así como atenta contra la estructura de la célula del federalismo, ya que sujeta la integración del municipio a los caprichos políticos y de mayoría parlamentaria en forma injustificada, deponiendo a los funcionarios legalmente electos por otros arbitrariamente impuestos según la conveniencia política del poder formal del estado, lo cual es contrario a los principios democráticos de representación y elección de gobernantes en el municipio. Sin contar con una facultad de autoridad competente para ello, y revestida de legalidad con la pretendida reforma ahora impugnada, en agravio directo a los artículos 14, 16 y 115 del Pacto Federal. --- Por lo que al aprobarse sin debate, en forma precipitada y modificando de último momento el dictamen de la comisión legislativa, en el pleno de la Sexagésima cuarta legislatura del Estado de Durango, la reforma al artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango aprobada en cuestión de horas. Esta aprobación sumaria e instantánea de un artículo de la legislación municipal local, invalida la naturaleza del proceso legislativo al no cumplirse con la función fundamental de los diputados que la integran en participar activamente en su discusión y elaboración, ya que ni los diputados que la aprobaron, conocieron el contenido ni el alcance de esta reforma. --- La Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, establece en sus artículos 11, 36, 38 al 40, 55, 58 al 70; que para el oportuno despacho de los asuntos legislativos que le corresponde conocer al Congreso así como para analizar, discutir y dictaminar las materias de su competencia, se nombrarán Comisiones Legislativas, las cuales serán: Dictaminadoras, las que se encargarán de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de Leyes y Decretos que les hayan sido turnadas por el Presidente del Congreso, así como de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea en la forma prevista por esta Ley; Ordinarias las que por su propia naturaleza tienen una función distinta a las que se refiere el inciso anterior; y Especiales, las que sean designadas por el Presidente del Congreso para agilizar el desahogo de asuntos diversos que se sometan a la Consideración del Congreso. --- Expresamente se establece que las Comisiones Legislativas deberán integrarse de manera tal que reflejen la pluralidad política del Congreso, atendiendo la forma de gobierno democrático que debe imperar en nuestro sistema republicano de concurrencia de tres poderes, donde se reconoce la conformación democrática de la sociedad y su conformación representativa y popular del Congreso del Estado de Durango, por lo cual deben de estudiarse, analizarse y dictaminar como órgano colegiado y no por imposición de las mayorías que dominan autoritariamente a la conformación del Congreso del Estado. --- Siendo responsabilidad del Presidente de cada Comisión de cumplir con las formalidades y procedimientos del funcionamiento de la comisión, así como la elaboración y de los documentos y expedientes de los asuntos que se les turnen para su estudio; por lo tanto, deberá firmar en el libro de registro, que para el efecto llevará la Oficialía Mayor, el recibo de ellos, y devolver los que en su poder se encuentren sin despachar, al finalizar el período de sesiones. --- Consecuentemente

fué su responsabilidad de que los diputados integrantes de la comisión procedieran a dictaminar por mayoría y en forma instantánea el dictamen sin haberse discutido, analizado ni admitido las propuestas de los demás integrantes de la comisión, se niega atender los puntos de propuesta de adición o corrección al dictamen de la reforma que en forma acelerada y precipitada se tramitaron, en los términos en que se sustanció el procedimiento legislativo que materialmente y formalmente anuló la participación legislativa de debate de los diputados, sin celebrar reuniones de trabajo, de información y audiencia, ni se formuló invitación con representantes de grupos de interés, ni a universidades, foros, colegio de abogados o a los propios ayuntamientos del Estado de Durango y otras personas que puedan informar sobre el proyecto a discutir y con objeto de conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes. Simplemente se impuso por mayoría y sin tiempo de discusión el anteproyecto que la fracción parlamentaria del partido mayoritario impuso, consumando una imposición legislativa con los errores y deficiencias de fondo que se precisan más adelante, todo por la falta de análisis y básica lectura sistemática y funcional de la reforma impuesta. --- Siendo que la diputada CLAUDIA ERNESTINA HERNANDEZ ESPINO como miembro y secretario de la Comisión de referencia, al firmar los dictámenes que presentaron, se manifestó en desacuerdo con el procedimiento y el contenido del dictamen, por lo que expresó su voto en contra por escrito, lo cual ocurrió con el dictamen el cual fue firmado en contra, lo cual se acredita con los documentos aportados y ofrecidos como pruebas. El dictamen aprobado finalmente por la Comisión fue modificado de último momento, violentando de manera más grave el procedimiento establecido en la ley. --- Debe de tenerse en cuenta, que sólo por causas graves y mediante acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, podrá dispensarse temporal o definitivamente, o removerse del desempeño a alguno de los miembros de las Comisiones, esto es que no pueden hacerse a un lado a los diputados integrantes, ya que su función es activa y participativa en los trabajos de la misma, y sólo en caso de necesidad y por causa grave se sustituirá al diputado para que la propia Asamblea elija el diputado o diputados sustitutos, con carácter temporal o definitivo, en el presente caso fue tan instantáneo el procedimiento y trámite en la comisión, como su aprobación por el pleno, que material y formalmente fueron anulados, los diputados de la fracción parlamentaria mayoritaria impusieron una reforma sin análisis, discusión, estudio ni socialización a la sociedad y entidades interesadas de un tema trascendente como lo es decidir quien sustituye al presidente municipal de los ayuntamientos del estado de Durango. --- El trabajo legislativo inicia con una propuesta de reforma, la cual al ser turnada a las comisiones y cualquier miembro del Congreso puede asistir, sin derecho a voto, a las reuniones de trabajo de las comisiones y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio, ya que la naturaleza de la labor legislativa así lo amerita, por lo cual es un trabajo abierto a todos los diputados, donde pueden participar activamente con sus observaciones y discusiones, en el presente caso no solo fueron anulados los diputados de la comisión, sino que fueron sorprendidos, ya que contrarreloj, el presidente instauro un procedimiento sumario sin análisis ni debate ya que contaba con la mayoría de la misma para aprobar el dictamen y en su oportunidad la garantía de contar su fracción parlamentaria con una mayoría aplastante para aprobar la reforma municipal impugnada, En Violación a las formalidades establecidas en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, establece en sus artículos 11, 36, 38 al 40, 55, 58 al 70. --- De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción 11, inciso f), y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución General de la República, se establece, que nuestro sistema democrático, republicano y popular, implica la conformación de un poder legislativo que en sus funciones, se debata y discutan las reformas a la ley, por lo cual la anulación de la participación de los diputados en el proceso legislativo, que material y formalmente no existió participación de los diputados de oposición, ni existió análisis, estudio, discusión, ni debate del tema, sino que éste fue impuesto y aprobado sumariamente, se anuló el procedimiento legislativo y por lo tanto esas normas irregularmente reformadas, pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia.”

CUARTO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los promoventes, integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, consideran violentados, son los artículos 14, 16, 41, 115 y 124.

QUINTO. Mediante proveído de trece de enero de dos mil nueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 5/2009 y, por razón de turno, designó a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, para fungir como instructora en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Asimismo, por diverso auto de catorce de enero de dos mil nueve, la Ministra instructora, admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista al Congreso y al Gobernador del Estado de Durango, para que, rindieran sus respectivos informes durante el plazo de quince días hábiles, así como al Procurador General de la República para efectos de que, formulara su pedimento correspondiente; y requirió a las autoridades emisora y promulgadora para que, al rendir su informe señalaran domicilio en esta ciudad para oír y recibir notificaciones, y en especial al Congreso del Estado para el efecto de que en su mismo informe, enviara a este Alto Tribunal, copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado y copia certificada de las constancias en las que conste la actual integración de la propia legislatura.

SEXTO. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Durango, al rendir sus correspondientes informes, expusieron, en síntesis, lo siguiente:

- a) El Gobernador del Estado, mediante oficio número CGAJ/063/2009, de nueve de febrero de dos mil nueve, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día doce siguiente, señaló que la acción de inconstitucionalidad promovida por la minoría integrante de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado, resulta improcedente, en atención a que, los actos desplegados por el ejecutivo del Estado, son válidos y se encuentran apegados a la legalidad, al haber promulgado y publicado en el Periódico Oficial número 48, del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, de fecha catorce de diciembre de dos mil ocho, el Decreto número 241, que contiene la reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, reforma que fue aprobada por la Sexagésima Cuarta Legislatura antes mencionada. Siendo que, en su carácter de Gobernador del Estado de Durango, se encuentra facultado y obligado constitucionalmente a promulgar y publicar las leyes o decretos, aprobados por el Congreso del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 52 y 70, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
- b) Por su parte, el Presidente de la Comisión Permanente de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, con fecha trece de febrero de dos mil nueve, presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el correspondiente informe de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, en que sostuvo la validez del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, reformado por el Decreto 241, del Congreso del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial, número 48, tomo CCXIX, de fecha catorce de diciembre de dos mil ocho; toda vez que, la ley cuya inconstitucionalidad se reclama fue emitida de conformidad con lo que establecen los artículos 50, 51 y 52, de la Constitución Política del mismo Estado; es decir, le precedió una iniciativa, misma que fue admitida y turnada a la Comisión de Gobernación con fundamento en el artículo 79, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, la cual, tras su análisis, estudio y dictamen correspondiente, presentó el proyecto de dictamen al Pleno del Congreso del Estado, mismo que, en su oportunidad aprobó el decreto de referencia, con las modificaciones que la mayoría del Pleno consideró convenientes, habiéndose enviado en su momento, al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para su promulgación y publicación correspondiente, cumpliéndose con los requerimientos constitucionales, para aseverar que se encuentra apegada a la Constitución General de la República.

Que el artículo 55, de la Constitución Política del Estado de Durango, establece lo siguiente:

“ARTICULO 55.- El Congreso tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y además para:”

“...II.- Legislar en lo relativo a la administración interior del Estado;...”

“...XIX.- Legislar en materia municipal, teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del Municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado.

Las leyes que se expidan en el ramo municipal, podrán determinar las zonas en que se divida el Estado, para la aplicación de disposiciones y normas acordes con las condiciones socio-económicas de cada Municipio, incluyendo las tasas y tarifas de carácter tributario, con el objeto de que el cumplimiento de las leyes sea eficaz y democrático;...”

Que asimismo, en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, se establece lo siguiente:

“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.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

....

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.”

Así, el Poder Legislativo del Estado de Durango, actuó dentro del marco de sus facultades constitucionales y legales, por lo que, se debe declarar la validez del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.

En el mencionado informe, de la Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, respecto de los conceptos de invalidez formulados por los promoventes, se señaló, en síntesis, lo siguiente:

- I. Respecto del primero de los conceptos de invalidez, formulados por los promoventes, por el que afirman que, el procedimiento legislativo que reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, careció de la debida fundamentación y motivación que todo proceso legislativo debe observar, que infringe lo dispuesto por el artículo 115, primer párrafo, fracción I, de la Constitución Federal y la violación a diversos artículos de la Constitución del Estado, el Presidente del Congreso señaló:
 - Que el referido proceso legislativo, si contó con la debida fundamentación, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de ese Estado se encuentra facultado para regular y reformar, la forma en que deban llevarse a cabo las ausencias temporales o definitivas de los Presidentes Municipales, asimismo, aduce que la reforma al citado artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, estuvo debidamente motivada, lo anterior porque la misma se refiere a situaciones sociales que deben ser jurídicamente reguladas, ya que al no estar reguladas debidamente las ausencias de los Presidentes Municipales, se estaba ante la figura de un regidor encargado de la presidencia y no así ante la figura de un Presidente sustituto; dicho regidor, se establecía por cuenta del Ayuntamiento, y por lo tanto, no existía la obligación de respetar la filiación partidista, lo que vulneraba la voluntad popular expresada a través de las elecciones.
 - Que la reforma al artículo 52, de la multicitada ley, no infringe los principios de elección directa previstos en el artículo 115, de la Constitución Federal, pues en el caso concreto lo que se está regulando, es un caso de excepción, porque no se trata de elecciones ordinarias directas, si no de suplir a un funcionario ausente.
 - Que los numerales de la Constitución local transcritos por los promoventes de la acción, que se consideran violados, en los que se fija al municipio como un ente sujeto de personalidad jurídica propia y que el Congreso Estatal no lo puede afectar con decisiones que no lo fortalezcan como ente político y administrativo, no se transgreden, ya que en ninguno de los artículos transcritos, se faculta al Municipio para designar a los miembros del ayuntamiento. Igualmente que no se transgrede lo dispuesto en el artículo 108, de la Constitución Local, pues no se trata de una elección en la que se persiga la igualdad entre los candidatos contendientes, situación que, en la especie no acontece, ya que se trata de la designación indirecta de un presidente Municipal provisional o sustituto.
- II. Que en relación, al segundo concepto de invalidez formulado por los legisladores promoventes, en el que manifiestan que la reforma del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, viola el principio de elección directa de los miembros del ayuntamiento, que se debilita la autonomía del Municipio y que, dicha reforma crea un sistema de control sobre el mismo, además de que, la reforma en comento viola diversos artículos de la misma ley, así como de las Constituciones Federal y local, en los que se contienen los principios que, rigen la integración del ayuntamiento como instancia de gobierno, y que por lo tanto, el Congreso usurpó la facultad de designar al Presidente Municipal sustituto o temporal del Ayuntamiento; el Presidente del Congreso del Estado de Durango, contestó en lo que interesa, lo siguiente:

- Que la reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, versa sobre una excepción a la norma de elección, ya que, no trata de una elección directa ordinaria o extraordinaria.
 - Que la autonomía del Municipio, se debe entender conforme al marco competencial de facultades y atribuciones que al mismo le otorga tanto la Constitución Federal, como la Constitución Local, por lo que, en éstas no existe principio o regla que determine la imposibilidad de modificar una ley ordinaria que, le otorgue una cierta facultad al municipio, para el caso, que el municipio tuviese la facultad de designar las vacantes de los miembros del Ayuntamiento, no significa que esta facultad sea un derecho conquistado en aras de su autonomía, el cual no le pueda ser suprimido.
 - Que el Congreso del Estado, en ningún momento usurpó facultades del ayuntamiento, ya que su facultad de legislar sobre la materia la obtiene de la Constitución Federal y Local y que, de éstas no se desprende que la facultad de designar al Presidente Municipal de manera temporal o definitiva le corresponda al propio Ayuntamiento.
- III. Finalmente, en cuanto al tercer concepto de invalidez, que expresan los promoventes, legisladores del Estado de Durango, relativo a que la citada reforma al artículo 52, de la ley orgánica municipal, es violatoria de los artículos 14, 16 y 115, de la Constitución Federal, pues de dichos artículos se advierte que no debe haber autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado, asimismo que, dicha reforma es violatoria de la Constitución del Estado de Durango, por no cumplir con las formalidades del procedimiento legislativo, ya que no se discutió, ni debatió y que, el dictamen fue presentado de manera rápida y con un cambio de último momento, igualmente que, dicha reforma fue aprobada precipitadamente; el Presidente del Congreso de ese Estado, refirió, en síntesis, lo siguiente:
- Que contrario a lo manifestado, sí se agotó el procedimiento legislativo de creación, modificación y reforma de leyes, que igualmente la iniciativa fue propuesta y que, prueba de ello, es que el Pleno del Congreso Estatal modificó la misma.

Que en la discusión de dicha iniciativa, estuvieron presentes diversos diputados ahora promoventes, por lo que tuvieron la posibilidad legal, legislativa y material de exponer sus observaciones y opiniones. Que igualmente, se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas que integran el Congreso, por lo que, la representación legislativa estuvo presente en todo momento, tanto para la mayoría como para la minoría parlamentaria, siendo así que, todos tuvieron la oportunidad de expresar y defender su opinión.

SEPTIMO. El Procurador General de la República, mediante oficio PGR 173/2009, recibido en la Oficina de Certificación y Correspondencia Judicial, de este Alto Tribunal, el día tres de marzo de dos mil nueve, formuló pedimento, en el que, en esencia, señaló lo siguiente:

- Que de conformidad, con el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio se gobierna por medio de un ayuntamiento, el cual, se integra por servidores públicos elegidos mediante el voto directo popular, cuyas funciones son las de dirigir y conducir las actividades propias del municipio, con el propósito de que dicha institución cumpla con las actividades propias que le impone la ley.
- Que los municipios, a través de los ayuntamientos, se rigen por los principios constitucionales, caso concreto, el de la elección popular (de los integrantes del ayuntamiento) es decir, la elección de los cargos populares, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, por lo que, los mecanismos para la elección de los miembros del ayuntamiento de cada municipio, se debe guiar por los mecanismos electorales de la región en cuestión.
- Que el artículo 115, de la Constitución General de la República, establece el procedimiento a seguir en el caso de que, el órgano gobernante en cuestión o alguno de sus miembros no pudiese terminar con su encargo, igualmente, dicho numeral específicamente manifiesta, que en el segundo de los casos, el funcionario público será sustituido por el suplente o se procederá según lo disponga la ley, situación en la que, se deja a las legislaturas de los estados para que en el ámbito de sus competencias, establezcan los mecanismos para cubrir tales ausencias o vacantes.
- Que de conformidad, con lo establecido en el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con la facultad que la Constitución del Estado de Durango, le otorga al Poder Legislativo de dicha entidad, el mismo, estableció en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, el mecanismo, para cubrir la ausencia temporal o definitiva del Presidente Municipal, sea de uno de los miembros del Ayuntamiento y no de todo el cuerpo edilicio, por lo que, contrariamente a lo que esgrimen los legisladores promoventes de la acción de inconstitucionalidad, no procede efectuar un nuevo proceso electoral.
- Que debido a lo anterior, no es dable poner en movimiento a todo el órgano electoral correspondiente, para cubrir la ausencia de uno de los miembros del ayuntamiento.

OCTAVO. Recibidos los informes de las autoridades, así como el pedimento del Procurador General de la República, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

“ARTICULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales, y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

En el caso, del escrito por el que se interpuso la presente acción de inconstitucionalidad, se advierte que los promoventes, señalan como norma impugnada, el Decreto 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, el domingo catorce de diciembre de dos mil ocho, por el que se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción, inició el lunes quince de diciembre y venció el martes trece de enero dos mil nueve.

Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad promovida por los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trece de enero de dos mil nueve, como puede apreciarse del sello correspondiente que obra a la vuelta de la foja 56, del expediente en que se actúa.

Transcurriendo el referido término, de la manera siguiente:

DICIEMBRE DE 2008						
D	L	M	M	J	V	S
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

ENERO DE 2009						
D	L	M	M	J	V	S
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

En ese sentido, es de concluirse que, la presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60, de la Ley Reglamentaria de la Materia.

TERCERO. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafos primero y segundo de su Ley Reglamentaria, disponen:

“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y”

“Artículo 62.- En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.”

En ese sentido, de conformidad con las disposiciones transcritas, las acciones de inconstitucionalidad podrán promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.

Por tanto, en el caso particular, deben satisfacerse los extremos siguientes:

- a) Que los promoventes de la acción, sean integrantes del órgano legislativo estatal,
- b) Que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho órgano, y
- c) Que la acción de inconstitucionalidad, se plantee en contra de leyes expedidas por el propio órgano legislativo estatal.

De autos, se advierte la copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, número 18, de fecha treinta de octubre de dos mil siete, en el que se contiene la relación de integrantes de la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Durango, de la que se desprende que Noel Flores Reyes, Adán Sáenz Segovia, Julio Alberto Castañeda Castañeda, José Luis López Ibáñez, Miguel Angel Jáquez Reyes, Claudia Ernestina Hernández Espino, José Bernardo Ceniceros Núñez, Alfredo Miguel Herrera Deras, Juan José Cruz Martínez y Mario Miguel Angel Rosales, son Diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango (fojas sesenta y nueve a setenta y nueve del expediente en que se actúa), por lo que, se cumple el primero de los requisitos mencionados.

Por otra parte, el artículo 31, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Durango, respecto de la integración del órgano legislativo estatal, señala, en lo conducente:

“ARTICULO 31.- El Congreso del Estado se integrará con treinta diputados, de los cuales diecisiete serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales, y trece que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

(...)”

Del precepto antes transcrito, se advierte que el Congreso del Estado de Durango, está integrado por un total de treinta diputados, por lo cual, los diez diputados que suscriben la presente acción de inconstitucionalidad, equivalen al treinta y tres por ciento (33%) de los integrantes de dicho órgano legislativo, con lo que se satisface el segundo de los requisitos antes aludidos.

Por último, la norma general impugnada fue expedida por el Congreso del Estado de Durango, al que pertenecen los promoventes.

Por lo que, es de concluir, que los diez diputados que suscribieron la acción de inconstitucionalidad de mérito, cuentan con la legitimación necesaria para promoverla, toda vez que, se cumple con los requisitos previstos en el artículo 62, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. Procede entrar al análisis de las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento hechos valer por las partes, o bien, de los que este Alto Tribunal pueda advertir se actualizan de manera oficiosa.

El Gobernador del Estado de Durango señaló que respecto de él es improcedente la acción planteada, ya que la promulgación y publicación del Decreto número 241, que contiene la reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, los realizó conforme a las facultades que le confieren los artículos 52 y 70, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, por lo que actuó en estricto apego a sus facultades constitucionales.

Sobre el particular, debe señalarse que el extremo hecho valer por la autoridad referida como una improcedencia, en el sentido de que sólo cumplió con las disposiciones jurídicas relativas al proceso legislativo de la ley impugnada –en el ámbito de su competencia–, no encuentra cabida en alguna de las causales que al efecto se prevén por el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, al cual remite el diverso artículo 65 del mismo ordenamiento, en materia de acciones de inconstitucionalidad¹.

En cambio, el artículo 61, fracción II de la ley referida, dispone que en la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad, deberán señalarse los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; en tanto que el artículo 64, primer párrafo del mismo cuerpo legal, señala que el Ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieran emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

En efecto, al tener injerencia en el proceso legislativo de dicha norma general para otorgarle plena validez y eficacia, el Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión del acto presuntamente violatorio de la Constitución Federal, por lo que se encuentra en la necesidad de responder por la conformidad de sus actos frente a dicho ordenamiento fundamental.

En tales condiciones, al advertirse que el Gobernador del Estado no hace valer una auténtica causa de improcedencia, ya que la inejecutabilidad de la acción no depende de que cumpla con las obligaciones que le imponen las disposiciones regulatorias de sus funciones y atribuciones, debe desestimarse su planteamiento en ese sentido.

Por otra parte, en este apartado se estima necesario aludir a que los promoventes impugnan el Decreto de reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, publicada en el periódico oficial de la entidad el catorce de diciembre de dos mil ocho; sin embargo, tal precepto fue adicionado mediante el diverso Decreto número 285, publicado en el periódico oficial de esa entidad de veintiuno de junio de dos mil nueve, a efecto de integrar en el artículo el ahora párrafo tercero, a efecto de contener el texto siguiente:

¹ "ARTICULO 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad".

"ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y;

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio".

“(REFORMADO, P.O. 14 DE DICIEMBRE DE 2008)

Artículo 52.- En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días consecutivos, será cubierta por el primer regidor, o el que le siga en número. Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el Congreso del Estado designará un presidente provisional que cubra la vacante. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo.

La falta definitiva del presidente municipal será cubierta por el Presidente Municipal Suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el Congreso del Estado designará un presidente sustituto, quien terminará el período. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá (sic) cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo.

(ADICIONADO, P.O. 21 DE JUNIO DE 2009)

Si asumido el cargo, un Presidente Municipal dejare de desempeñar su encargo sin la licencia respectiva por un plazo de cien días consecutivos, se entenderá como falta definitiva y se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

En los casos de designación en los que intervenga el Congreso del Estado, la persona que sea nombrada como Presidente provisional o sustituto, deberá de recaer en aquella que sea del mismo origen partidista del que es el Presidente Municipal al que se suple o sustituye.”

Es de señalarse, que la referida adición del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, de veintiuno de junio de dos mil nueve, no genera la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, por lo que hace a los conceptos de invalidez, que al respecto formularon los diputados promoventes.

El artículo 65, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

En relación a lo anterior, el artículo 19, de la misma ley de la materia, señala como causas de improcedencia, las siguientes:

“ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

En ese sentido, si bien la fracción V, del artículo antes transcrito, prevé como causa de improcedencia la cesación de efectos de la norma general materia de la acción de inconstitucionalidad, lo cierto es que, en el caso, al tratarse de una adición, no han cesado los efectos de la norma impugnada, toda vez que el contenido del precepto impugnado, se encuentra intocado, esto es, se mantiene en sus términos el acto legislativo correspondiente al Decreto 241, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango, el catorce de diciembre de dos mil ocho, por el que se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, cuya validez se reclama.

Lo anterior, toda vez que, como puede advertirse de la adición al citado artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, ésta únicamente consistió en integrar el ahora párrafo tercero al precepto en cuestión, a efecto de establecer el término de cien días, para poder considerar la falta definitiva del Presidente Municipal; lo cual, no varía el resto del contenido de la norma, en virtud que subsiste en su integridad y produce efectos el contenido que los promoventes consideran lesivos a las facultades constitucionales y exclusivas del Municipio.

Al respecto, por identidad de razón, es aplicable el criterio jurisprudencial, formado con motivo de la Acción de Inconstitucionalidad 41/2008, resuelta por unanimidad de diez votos, en sesión Plenaria de este Alto Tribunal, de siete de febrero de dos mil ocho, del contenido siguiente:

“Novena Epoca

No. Registro: 169572

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Junio de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 41/2008

Página: 674

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACION DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ESTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PARRAFOS, LLEVA A SOBRESER UNICAMENTE RESPECTO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO. Si bien es cierto que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse en ella cuando se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de la norma general impugnada, cuando ésta haya perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, también lo es que ello sólo operará respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o algunos de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Esto es, la declaratoria de improcedencia no puede abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. Además, no podrá sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por la causal indicada cuando, a pesar de perder su vigencia con motivo de los nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro.”

De acuerdo con lo anterior, debe puntualizarse que, en el análisis de la constitucionalidad de la norma combatida no será materia de estudio el actual tercer párrafo del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, toda vez que dicho precepto no fue impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, por virtud de constituir un acto legislativo que tuvo verificativo con anterioridad a la presentación de este medio de control.

Al no existir diversa causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diversos a los anteriormente analizados, ni advertir este Tribunal Pleno, la actualización de alguna de ellas, se procede al análisis de los conceptos de invalidez que se hacen valer por la minoría parlamentaria del Estado de Durango que acudió a esta vía de control constitucional.

QUINTO. Los promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad, formularon esencialmente, tres conceptos de invalidez, que en síntesis, consisten en los siguientes:

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ:

Que se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el decreto 241, por medio del cual se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, toda vez que carece de la debida fundamentación y motivación que todo acto de autoridad y legislativo debe contener, ya que, cualquier autoridad únicamente puede actuar en los términos en que la propia ley determine, situación que en la especie se pasó por alto.

Que el Congreso del Estado de Durango, actuó violentando los límites de las atribuciones que las Constituciones, tanto federal como local establecen, ya que para poder emitir una ley que afecte al municipio, ésta debe ser en el sentido de fortalecerlo y en el caso concreto no acontece así, pues no se justifica la relación social o el hecho que motiva la reforma en comento.

Que en los considerandos del decreto 241, en comento, específicamente en el segundo y tercero, se pretende asignar al Secretario del Ayuntamiento, la atribución de suplir al presidente municipal en ausencias temporales no mayores a quince días, cuestión que no es congruente con el contenido del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, materia de la reforma.

Que tampoco, se determina la facultad que posee el Congreso Estatal para subrogarse la facultad de designar Presidente Municipal provisional o sustituto; igualmente, que la Legislatura del Estado no tiene facultades para normar en su favor la designación de Presidente Municipal, ya que solo puede legislar en materia municipal, con la obligación que sea en el sentido de fortalecer al municipio como base de la organización política y administrativa del Estado, situación que en la especie no acontece.

Asimismo, los promoventes aducen que el artículo 115, de la Constitución Federal, establece que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, el cual, será electo de manera popular y directa y que estará integrado por el Presidente Municipal y los regidores o síndicos que la ley determine, situación que se violenta con la atribución que el Congreso del Estado, se subroga para designar a quién ocupará el cargo de Presidente Municipal, ya que artificialmente designa a una persona ajena al Ayuntamiento, el cual fue electo de manera popular.

Que con la reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, el Congreso del Estado, se convierte en un órgano electoral, ya que a través del voto de la mayoría de sus integrantes designará al presidente municipal sustituto, quien en el caso –suponiendo sin conceder- que fuera procedente dicha reforma, es necesario que el mismo cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 108, de la Constitución local, pero en el presente asunto, la misma reforma plantea un caso de excepción a la fracción IV, de dicho artículo de esa Constitución estatal, por lo que una norma reglamentaria o secundaria crea una excepción a la norma superior, sin que se funde y motive dicha reforma.

Finalmente, en dicho concepto de invalidez se establece que, el Congreso del Estado de Durango, al aprobar dicha reforma no tuvo al ordenamiento constitucional como un todo integral y que, dicha reforma atiende a ocurrencias legislativas elaboradas apresuradamente y sin estudio alguno.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ:

Que en el caso concreto, se violan los artículos 40, 41, 115, párrafo primero y 124, de la Constitución Federal, ya que se contraponen al principio de gobierno republicano, representativo y popular que dichos numerales consagran; igualmente, que el anterior artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, establecía los supuestos para atender las ausencias temporales o definitivas del Presidente Municipal, lo que recaía en el Ayuntamiento, el cual debería designar a uno de los regidores que lo integraban, como sustituto, garantizando así su autonomía en la integración del propio órgano de gobierno frente a otros poderes u órganos de gobierno de la entidad, siendo el caso, que el principio de fortalecimiento del municipio se salvaguarda en los artículos 103 y 104, de la Constitución Estatal, y que los mismos son violentados con la reforma en comento, la cual no se encuentra debidamente fundada y motivada.

Que la autonomía del municipio, se fortalece con la reforma efectuada al artículo 115, de la Constitución Política Federal de mil novecientos noventa y nueve, en la cual se señala que la competencia que la Constitución Federal otorga al gobierno municipal, se ejercerá mediante el ayuntamiento de manera exclusiva, y que, no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno Estatal.

Que el Congreso del Estado, usurpó la atribución que el artículo reformado establecía para el Ayuntamiento, en la designación del sustituto provisional o temporal del Presidente Municipal, y que ello deviene en inconstitucional, en virtud de que, se crea un medio de control sobre el Ayuntamiento y en particular sobre la figura del Presidente Municipal, debido a que éste puede ser sustituido fácticamente por el Congreso del Estado, aún en contra de la voluntad del Ayuntamiento.

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ:

Que al decretar la reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, publicada en el periódico oficial de esa entidad, el catorce de diciembre de dos mil ocho, el Congreso no cumplimentó lo establecido en los artículos 14, 16 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque durante el procedimiento legislativo de la reforma materia de la presente acción de inconstitucionalidad, se observó un precipitado e instantáneo procedimiento de aprobación del decreto en reforma, el cual careció de un trabajo legislativo previo; lo anterior, ya que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, sostiene el proceso a seguir para legislar, situación que, en la especie no aconteció pues se presentó la propuesta en forma escueta, y fue aprobada precipitadamente por la mayoría de los diputados pertenecientes al partido que ostenta la mayoría en ese Congreso, quienes, debido a la manera sumaria de la reforma, no conocían el alcance de la misma.

Que la Constitución local, establece que, para el oportuno despacho de los asuntos legislativos, el Congreso del Estado, deberá nombrar comisiones legislativas, las cuales se encargarán de estudiar, analizar y dictaminar, las iniciativas de leyes y decretos de reformas que les hayan sido turnadas por el Presidente del Congreso, e igualmente, tienen la obligación de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea en la forma prevista por la ley, en resumen, dichas comisiones se deberán integrar de tal manera que reflejen la pluralidad política del Congreso.

Que en la especie, fue responsabilidad de los congresistas integrantes de dicha comisión que se dictaminara y aprobara la reforma en comento, de manera sumaria y precipitada, sin haberse discutido si quiera, por lo que ésta fue impuesta por una mayoría del partido mayoritario en ese Congreso Estatal, lo que anula el procedimiento legislativo, pues el mismo no fue acatado conforme a las leyes, por lo que, dicha reforma puede impugnarse a través de la presente acción de inconstitucionalidad.

SEXTO. Por cuestión de método, se estudiarán en primer lugar los argumentos expuestos por los diputados promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad, en su tercer concepto de invalidez, relativo a que el Congreso del Estado de Durango, en el Decreto 241, por medio del cual se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, inobservó lo previsto en los artículos 14, 16 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante el proceso legislativo; en atención a que (las violaciones procedimentales), pueden llegar a tener un efecto invalidante total sobre la norma general impugnada.

En ese sentido, ha sido criterio de este Pleno, que si bien la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, su efecto invalidante será total, resultando innecesario, ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada, que también invoquen los promoventes, en virtud de que no sería posible que la norma general, producto de un procedimiento legislativo seguido en forma no sólo irregular, sino en contravención a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario, pudiera subsistir.

Conforme a lo anterior, en este caso, se examinará, en primer término, el tercer concepto de invalidez hecho valer por los diputados integrantes del Congreso del Estado de Durango, en el que aducen violaciones al procedimiento legislativo, que dio origen al Decreto Número 241, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado, el catorce de diciembre de dos mil ocho, mediante el cual se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, concretamente, por considerar que se incurrió en las siguientes violaciones procedimentales:

- I. Que durante el procedimiento legislativo de la reforma materia de la presente acción de inconstitucionalidad, **se observó un precipitado e instantáneo procedimiento** de aprobación del decreto en reforma, el cual **careció de un trabajo legislativo previo**; lo anterior, en virtud que, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, sostiene el proceso a seguir para legislar, situación que en la especie no aconteció, ya que se presentó la propuesta en forma escueta y fue aprobada precipitadamente por la mayoría de los diputados pertenecientes al partido que ostenta la mayoría en ese Congreso, los cuales, debido a la manera sumaria de la reforma, no conocían el alcance de la misma.

- II. Que la Constitución Local, establece, para el oportuno despacho de los asuntos legislativos, que el Congreso del Estado, deberá nombrar comisiones legislativas, las cuales se encargarán de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de leyes y decretos de reformas, que les hayan sido turnadas por el Presidente del Congreso, e igualmente tienen la obligación de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea en la forma prevista por la ley, y que dichas comisiones se deberán integrar de tal manera que reflejen la pluralidad política del Congreso.
- III. Que en la especie, fue responsabilidad de los congresistas integrantes de dicha comisión que se dictaminara y aprobara la reforma, **de manera sumaria y precipitada**, sin haberse discutido si quiera, por lo que ésta fue impuesta por el partido mayoritario en el Congreso Estatal, lo que anula el procedimiento legislativo, pues el mismo no se desarrolló conforme a las leyes.

Con la finalidad, de examinar los anteriores argumentos, es conveniente aludir a lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, el cual consagra el principio de legalidad.

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)”

Conforme a este precepto, todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente, constar por escrito y estar fundado y motivado, lo que conlleva a que, el artículo referido **establece la garantía de legalidad**, a través de la cual se protege todo el sistema jurídico mexicano, desde la propia Constitución Federal, hasta cualquier disposición general secundaria, pues, al señalar ese numeral *“que funde y motive la causa legal del procedimiento”*, se refiere a que el acto autoritario debe no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que, éste sea legal, es decir, fundado y motivado en una disposición normativa.

Luego, de acuerdo con el principio de legalidad, las autoridades sólo pueden actuar conforme a lo que la ley les permite, en la forma y términos que la propia normatividad determine.

Así pues, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley, de tal forma que todos sus actos deben ser conformes con ésta, debe estimarse que, considerando el término “ley”, en sentido genérico -ley material-, esto es, en el sentido de norma o conjunto de normas jurídicas, el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, ya que éste se encuentra sujeto a normas de rango constitucional y legal -en las que generalmente se regula el procedimiento legislativo-, por lo que el órgano legislativo, lejos de ser ilimitado, encuentra límites constitucionales que, en caso de ser vulnerados, resultarán en la invalidez de sus actos.

En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado reiteradamente que, tratándose de actos legislativos, no se exige que expresen de manera concreta los fundamentos y motivos en que se sustentan, dada su propia y especial naturaleza, sino que, estos requisitos se satisfacen cuando el Congreso que expide la ley, actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).

Lo anterior, tiene apoyo en la jurisprudencia ciento cuarenta y seis, visible a foja ciento cuarenta y nueve, tomo I, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1994, que señala:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativo, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.”

Asimismo, en virtud de que, en el caso, se trata de violaciones al procedimiento legislativo, es pertinente hacer referencia a los artículos 39, 40, 41, fracción I, 115, párrafo primero, 116 y 124, de la Constitución Federal, de los que derivan valores o principios democráticos que sostienen el sistema constitucional mexicano que, en lo conducente, establecen:

“ARTICULO 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.”

“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: (...).”

“Artículo 116.- El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

(...)

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

De la lectura de estos preceptos constitucionales, se desprende lo siguiente:

a) La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo, a quien corresponde en todo momento, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

b) Que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal.

c) El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que corresponde a sus regímenes interiores, en los términos que establezcan la Constitución Federal y las de los Estados.

d) Los partidos políticos, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

e) Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

f) Que los Poderes de los Estados se dividen para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales se organizarán de acuerdo con la Constitución de cada Estado, con sujeción a las bases que prevé la propia Constitución Federal.

g) Las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

Así, conforme al texto de la Constitución Federal, el pueblo mexicano constituye una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

De lo expuesto deriva, en primer término, que el pueblo mexicano adoptó el sistema federal, por virtud del cual, las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias, entre los poderes federales y las autoridades locales, estableciéndose que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

Por lo que se refiere, a la forma de gobierno en tanto debe ser representativo y democrático, del texto constitucional deriva que son conceptos estrechamente vinculados, ya que, la democracia, es una forma de gobierno que se caracteriza por el hecho de que el pueblo o los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones con su voz y voto, directamente o a través de sus representantes, bajo la regla de la mayoría.

En efecto, la democracia, puede ser directa o indirecta; en la primera, el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen y, por ende, no ha lugar a la representación, mientras que la democracia indirecta o representativa, que es la que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se desprende de los artículos reproducidos, es aquella en que, el pueblo ejerce su poder de manera mediata, a través de sus representantes.

La democracia representativa, tiene lugar en virtud de que un gran número de ciudadanos, hace imposible su reunión conjunta en una asamblea, por lo que, es preciso que el pueblo elija a unos cuantos, cuya voluntad valga por la de ellos; sólo un pequeño número de representantes, tiene capacidad para discutir los asuntos, esto es, la capacidad de una decisión reflexiva y la complejidad y oposición de intereses, sólo puede hallar equilibrio en el seno de una auténtica asamblea deliberante.

Por consiguiente, en la forma de gobierno democrática, aun cuando todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, lo son de un modo más preciso, aquellos que han sido designados mediante elección popular.

Estos representantes, son elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto, como se desprende de los artículos 41 y 116, de la Constitución Federal.

Así pues, del contenido de las aludidas disposiciones constitucionales, se desprende que éstas atienden a un concepto de representación jurídico-política, en virtud de que, existe un grupo de personas que actúa en nombre e interés de otros, además de que tales representantes están dotados de autoridad y la representación tiene lugar en la esfera del derecho público, es decir, tiene publicidad y está vinculada a la función de gobernar.

Luego, de lo anteriormente expuesto, deriva que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno, es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual se equilibraron las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera, puede tener lugar la democracia, en razón de que esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

Por tanto, en un Estado democrático, la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad, que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que, las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

En los artículos 41 y 116, de la Constitución Federal, se ponderan tales aspectos, al establecerse que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; así también, se prevé que, los órganos legislativos se integren con diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Por otra parte, lo dispuesto en los artículos 40, 41 y 115, de la Constitución Federal, reviste singular importancia, puesto que en ellos se establecen los límites dentro de los cuales los Estados de la República, pueden ejercer su soberanía interna, de acuerdo con los principios rectores que consagra la Constitución Federal.

En efecto, si bien el artículo 124, constitucional establece, por exclusión, las facultades que corresponden a los Estados, ello no se traduce en el hecho de que, dentro de sus textos normativos, puedan modificar los principios o bases del modelo federal, o bien, su forma de gobierno, ya que nunca deben contravenir los principios rectores que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 116, de la Constitución Federal, únicamente establece las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, esto es, sólo establece el número de integrantes, el principio de no reelección inmediata de los diputados, y la elección de diputados mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional, sin prever, reglas que deben aplicarse al procedimiento legislativo que en sus leyes se contenga; por tanto, de acuerdo con los artículos 116 y 124 constitucionales, es facultad de las Legislaturas Estatales, regular estos aspectos, sin contravenir el Texto Fundamental.

Lo anterior, se vincula estrechamente con las consideraciones que este Tribunal Pleno sostuvo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006, 53/2006 y 54/2006, en el sentido de que, la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que, se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41, de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente, etapas procedimentales, cuando ello no traería como resultado, un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales, que se produzcan en una tramitación parlamentaria, que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último principio, está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría

determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación, por parte, tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente, el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo -y a la necesidad de imponer su respeto, incluso, a los legisladores mismos, cuando actúan como órgano de reforma constitucional-.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41, constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista, por parte de todos los grupos parlamentarios, contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto, a las reglas de votación por mayoría, pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por lo tanto, es aquí, donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo, debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo, debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que, su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en sus artículos 50, 51, 52, relativos a la iniciación y formación de leyes, prevé lo siguiente:

“Artículo 50.- El derecho de iniciar Leyes y Decretos compete:

I.- A los Diputados al Congreso del Estado;

II.- Al Gobernador del Estado;

III.- Al Tribunal Superior de Justicia; y (sic)

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la Administración Municipal;

V.- A los ciudadanos duranguenses, en los términos de la ley respectiva.

No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- a) Tributaria o fiscal, así como de egresos del Estado;**
- b) Régimen interno de los poderes del Estado; y**
- c) Las demás que determinen las leyes.”**

“Artículo 51.- Las iniciativas se turnarán a comisión para dictamen y en su discusión y resolución se seguirán los trámites que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Toda resolución del congreso, tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo.

En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos requisitos que para su formación.

La aprobación de toda resolución del congreso, requerirá del voto de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión correspondiente, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución y las leyes reglamentarias.”

“Artículo 52.- Las leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo para su promulgación y publicación. El Gobernador del Estado dentro de los 10 días siguientes al recibo de las leyes o decretos podrá formular observaciones. En caso de hacerlas las remitirá al Congreso donde serán de nuevo discutidos en las partes relativas, previo estudio y dictamen de las comisiones, y si fueren confirmados en su forma primitiva por las dos terceras partes de los diputados presentes, volverán al Ejecutivo para su inmediata promulgación y publicación.”

Por su parte, son de especial interés los artículos 127, 129, 131, 132, 135, 136, 138, 139 y 140, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango, vigentes en la época en que tuvo lugar el procedimiento legislativo de la norma que se combate, los cuales establecían lo siguiente:

“Artículo 127. El derecho a proponer iniciativas de leyes corresponde :

- I. A los diputados del Congreso del Estado;**
- II. Al Gobernador del Estado;**
- III. Al Tribunal Superior de Justicia; y**
- IV. A los Ayuntamientos, en lo relativo a la administración municipal.”**

“Artículo 129. Las iniciativas presentadas por los diputados, quedarán sujetas al trámite siguiente:

- I. Se presentarán por escrito y serán leídas una sola vez en la sesión que fueren presentadas, y concluida la lectura, podrá su autor, ampliar los fundamentos y razones de su proposición o proyectos verbalmente;**
- II. Inmediatamente después, el presidente preguntará a la asamblea si es de admitirse o no la propuesta; y para ese efecto, podrá conceder el uso de la palabra por una sola vez, a dos miembros del Congreso, uno a favor y otro en contra; y**
- III. Después de ambas intervenciones, el pleno legislativo determinará si admite o no la iniciativa. En el primer caso, se remitirá a la comisión o comisiones a que corresponda, y en el segundo, se tendrá por desechada.”**

“Artículo 131. Para los efectos de esta Ley, dictamen es la opinión que emiten las comisiones referente a una iniciativa o asunto que les hubiese sido turnado por el presidente de la directiva. Todos los dictámenes deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva para que pueda ser presentado a la consideración del pleno.”

“Artículo 132. Las comisiones deberán formular por escrito el dictamen de los asuntos que les hayan sido turnados, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de esta Ley. En este objetivo, podrán recabar de las oficinas públicas que funcionen en el Estado, todos los informes que se estimen convenientes.”

“Artículo 135. Cuando se trate de asuntos de urgente o de obvia resolución, el pleno legislativo podrá acordar la dispensa de trámites de un dictamen y para ello se requiere:

I. La propuesta formal, escrita y firmada por cualquiera de los integrantes de la Legislatura;

II. Que se expresen con claridad los trámites cuya dispensa se solicita.

Toda propuesta de dispensa de trámites será sometida a discusión del pleno antes de su votación. Por ningún motivo podrá dispensarse el estudio, discusión y dictamen en el seno de la comisión a la cual haya sido turnada la iniciativa para su desahogo correspondiente.”

“Artículo 136. Antes de ponerse a discusión los dictámenes, deberán recibir primera y segunda lecturas, con los intervalos que señala esta Ley. Las comisiones podrán solicitar en su dictamen la dispensa de la segunda lectura y el Congreso determinará lo conveniente.”

“Artículo 138. Los dictámenes de las comisiones recibirán primera lectura al ser presentados, y segunda lectura en la sesión siguiente. Su discusión deberá realizarse en la sesión inmediata a ésta, salvo acuerdo en contrario del Congreso.”

“Artículo 139. Los dictámenes de acuerdo recibirán una sola lectura e inmediatamente se pondrán a discusión para su aprobación, en su caso.”

“Artículo 140. Los dictámenes deberán contener una exposición clara y precisa del asunto a que se refieren, y concluir sometiendo a la consideración del Congreso, el proyecto de ley, decreto o acuerdo, según corresponda. Este se presentará en artículos numerados, sobre los que recaerá la votación del Congreso.”

Del contenido de las disposiciones antes transcritas, se desprende lo siguiente:

1. Que las iniciativas de ley presentadas ante el Congreso, por parte de cualquier diputado de la legislatura, deberán de constar por escrito y ser leídas una sola vez en la sesión que fuere presentada y concluida la lectura, podrá su autor, ampliar los fundamentos y razones de su proposición o proyectos verbalmente.
2. Que inmediatamente después, el presidente preguntará a la asamblea si es de admitirse o no la propuesta; y para ese efecto, podrá conceder el uso de la palabra por una sola vez, a dos miembros del Congreso, uno a favor y otro en contra, una vez efectuadas éstas, el Pleno determinará si admite o no la iniciativa, y en caso afirmativo se remitirá a la comisión o comisiones a que corresponda para la elaboración del dictamen correspondiente.
3. Que dicho dictamen consiste en la opinión que la Comisión correspondiente emite, referente al asunto que le fue turnado por el Presidente de la Mesa Directiva.
4. Que las Comisiones Legislativas, se conformarán de tal manera que reflejen la pluralidad política del Congreso y estarán integradas por un presidente, un secretario y tres vocales, para el oportuno despacho de los asuntos que le corresponde conocer al Congreso, así como para analizar, discutir y dictaminar las materias de su competencia, las cuales pueden ser Dictaminadoras, Ordinarias y Especiales, mismas que consisten en lo siguiente:

a) Dictaminadoras, las que se encargarán de estudiar, analizar y dictaminar, las iniciativas de Leyes y Decretos que les hayan sido turnadas por el Presidente del Congreso, así como de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea en la forma prevista por esta Ley y son las siguientes:

I. Estudios Constitucionales;

II. Gobernación;

III. Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública;

IV. Justicia;

V. Seguridad Pública;

VI. Desarrollo Urbano y Obras Públicas;

VII. Vivienda;

VIII. Educación Pública;

- IX. Desarrollo Económico;
- X. Turismo y Cinematografía;
- XI. Administración Pública;
- XII. Trabajo, Previsión y Seguridad Social;
- XIII. Asuntos Agrícolas, Frutícolas y Pecuarios;
- XIV. Asuntos Forestales, Mineros y de Zonas Áridas;
- XV. Salud Pública;
- XVI. Tránsito y Transportes;
- XVII. Derechos Humanos;
- XVIII. Ecología;
- XIX. Desarrollo Social;
- XX. Asuntos Indígenas;
- XXI. Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias;
- XXII. Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad;
- XXIII. Asuntos de la Familia y Menores de Edad; y
- XXIV. Equidad y Género.

b) Ordinarias, las que por su propia naturaleza tienen una función distinta a las que se refiere el inciso anterior; y son las siguientes:

- I. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- II. De Administración y Contraloría Interna;
- III. De Responsabilidades;
- IV. De Gestoría y Quejas;
- V. Corrección de Estilo; y
- VI. Editorial y Biblioteca.

c) Especiales, las que sean designadas por el Presidente del Congreso, para agilizar el desahogo de asuntos diversos que se sometan a la consideración del Congreso.

- 5. Que el dictamen de la correspondiente iniciativa, deberá formularse por escrito a más tardar treinta días después de que se hayan turnado a la comisión; el cual contendrá una exposición clara y precisa del asunto a que se refiere, y se elaborará por medio de artículos.
- 6. Que una vez elaborado el dictamen, éste debe ser aprobado por la mayoría de la comisión dictaminadora, siendo éste un requisito *sine qua non*, para presentar dicho dictamen ante la consideración del Pleno.
- 7. Que previo a la discusión Plenaria, los diputados deberán tener una copia del dictamen a discutirse, y éste deberá recibir primera y segunda lectura, efectuándose la primera de éstas al ser presentado, y la segunda, en la sesión siguiente. Su discusión, deberá realizarse en la sesión inmediata a ésta. Las comisiones podrán solicitar en su dictamen, la dispensa de la segunda lectura, y el Congreso determinará lo conveniente.
- 8. Que en las discusiones del Pleno, se formará una lista de los diputados que deseen hablar a favor o en contra, concediéndose alternativamente, en lo posible, el uso de la palabra hasta por quince minutos a los inscritos, y comenzando por el primero registrado para hablar en contra.
- 9. Que todo dictamen que conste de más de un artículo, el Presidente del Congreso primero lo someterá a discusión, en lo general, y aprobado en este sentido, lo hará en lo particular.
- 10. Que en la discusión de un dictamen en lo particular, los diputados que pretendan intervenir en ella, indicarán los artículos o fracciones de éstos que desean impugnar y, estrictamente, sobre ellos versará el debate.
- 11. Que los miembros de la comisión o comisiones dictaminadoras y, en su caso, los diputados autores de la iniciativa que se discuta, podrán hablar más de dos veces aún sin haberse inscrito. Los otros miembros del Congreso registrados, sólo podrán hablar dos veces sobre el asunto, salvo acuerdo en contrario.

12. Que el dictamen, considerado para su discusión, en el orden del día de una sesión que se haya iniciado, solamente podrá regresarse a comisión, cuando sea solicitado por escrito al Presidente de ese Congreso, por cuando menos tres diputados, y así lo apruebe el Pleno. Si el Congreso aprueba que, un dictamen debe volver a la Comisión para que lo modifique, éste deberá presentarse nuevamente dentro de las tres siguientes sesiones.

13. Que cuando el Presidente lo considere conveniente, preguntará al Pleno, si el asunto está o no suficientemente discutido, lo que determinará por votación mayoritaria. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión, pero bastará que hable uno de los integrantes en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la consulta a votación.

14. Que declarado un proyecto, suficientemente discutido en lo general o agotado el registro de oradores, se someterá a votación. Enseguida, se procederá de igual forma a la discusión y votación en lo particular.

15. Que habrá tres clases de votación: nominal, económica y por cédula. La primera, empezará por el lado derecho del Presidente, expresando cada diputado si su voto es a favor o en contra. El secretario tomará nota de los votos y dará a conocer el resultado de los mismos, para que el Presidente haga la declaración correspondiente y serán nominales, cuando se vote sobre algún dictamen sujeto a debate; cuando se requiera en alguna votación, la mayoría calificada del Congreso; y cuando lo pida así, algún Diputado apoyado por otros dos, y siempre que lo acuerde el Pleno. La votación económica, se hará preguntando primero por los que estén por la afirmativa, y enseguida, por los que estén en contra. El sentido del voto de los diputados lo harán levantando la mano. Los empates, en las votaciones nominales o económicas se decidirán repitiéndolas, una sola vez, y si éste subsistiere, el Presidente de la Mesa Directiva tendrá voto de calidad, el que expresará mediante cédula, y uno de los secretarios dará cuenta al Pleno del sentido de su voto. Las votaciones por cédulas, tendrán lugar cuando se trate de elegir personas, y cada diputado lo hará depositando su cédula en la urna correspondiente.

16. Recogida la votación, uno de los secretarios contará las cédulas, con el objeto de verificar si su número coincide con los diputados presentes, las leerá en voz alta, una por una, a fin de que el otro secretario, anote los nombres de las personas que en ellas aparezcan y se haga el recuento respectivo.

17. Después que haya sido aprobado un proyecto de ley, se formulará el decreto respectivo, mismo que deberá llevar el orden numérico por Legislatura que le corresponda, el cual será enviado al Ejecutivo Estatal, con un oficio firmado por los secretarios, para su promulgación y publicación, a fin de que surta los efectos legales correspondientes.

18. Cuando el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en uso de las facultades que le otorgan los artículos 52 y 70, fracción IX, de la Constitución Política Local, devuelva con observaciones alguna ley o decreto, pasará de nuevo a la comisión que la haya dictaminado para que emita la opinión que crea conveniente, y el nuevo dictamen se someterá a la consideración del Pleno de la legislatura y, de ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, se remitirá nuevamente al Ejecutivo para su promulgación y publicación correspondiente.

Ahora bien, del Decreto 241, publicado en el Periódico Oficial del Estado, por el cual se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, impugnado por los diputados promoventes, se advierte que el proceso legislativo, se siguió de la siguiente forma:

- I. Mediante escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil ocho, en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Durango, los diputados Francisco Heraclio Avila Cabada, Ernesto Abel Alanís Herrera, Manuel Herrera Ruiz, Adán Soria Ramírez, Jorge Herrera Delgado, Sonia Catalina Mercado Gallegos, Marco Aurelio Rosales Saracco, Francisco Gamboa Herrera, Roberto Carmona Jáuregui, Hipólito Pasillas Ortiz, Juan Moreno Espinoza, José Gabriel Rodríguez Villa, Alma Marina Vitela Rodríguez, Fernando Ulises Adame de León, René Carreón Gómez, Rosaura Meza Sifuentes y Maribel Agujera Chaires, integrantes del Partido Revolucionario Institucional, presentaron a la legislatura estatal la iniciativa con proyecto de reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.
- II. En sesión ordinaria, de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, de fecha nueve de diciembre de dos mil ocho, se dio lectura a la iniciativa de reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango; acto seguido se consultó a los autores de la iniciativa, si deseaban ampliar los fundamentos de la misma, sin que hubiera intervención alguna; y, se preguntó a los diputados si debería tomarse en cuenta o no la iniciativa formulada.

Al no haber intervenciones al respecto, se sometió a votación nominal; siendo aprobada la iniciativa por diecinueve votos a favor, con siete en contra; por lo que, se turnó a la Comisión de Gobernación para su estudio y dictamen.

- III. En reunión de trabajo, de la Comisión de Gobernación de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, celebrada el día once de diciembre de dos mil ocho, a las diez horas, se procedió al análisis de la iniciativa, iniciando con la lectura del proyecto de dictamen de la Comisión por parte de la diputada Claudia Ernestina Hernández Espino; para después ser discutido y finalmente, hechas las modificaciones y correcciones correspondientes, se tomó votación, resultando aprobado el dictamen por mayoría de tres votos a favor, por dos en contra. Asimismo, en el correspondiente dictamen, la Comisión solicitó al Pleno del Congreso, se dispensara la segunda lectura al mismo.
- IV. En sesión ordinaria, de la Legislatura del Estado, de once de diciembre de dos mil ocho, iniciada a las quince horas con treinta y cinco minutos, se abrió el registro de oradores, a favor o en contra del dictamen presentado por la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Durango, relativo a la reforma del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, para su discusión en lo general y en lo particular.
- Terminada la exposición de las ponencias de los oradores, se sometió a votación la propuesta de modificación, propuesta por el diputado Servando Marrufo Fernández, siendo aprobada por diecinueve votos a favor y diez en contra.
- A continuación, se procedió a la votación nominal del dictamen, tanto en lo general, como en lo particular, resultando aprobado por mayoría de diecinueve votos a favor, con diez en contra.
- Al ser aprobado el dictamen, en lo general y en lo particular, se ordenó la expedición de la minuta de decreto, bajo el número 241, remitiendo copia del mismo al titular del Ejecutivo del Estado, para efectos de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.
- V. Finalmente, el decreto número 241, por el que se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, número 48, tomo CCXIX, de catorce de diciembre de dos mil ocho.

En ese orden de ideas, como puede advertirse, de las constancias relativas al procedimiento legislativo de reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, impugnado en esta vía, que obra en autos, si bien se respetó el derecho de participación de las fuerzas políticas, con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; esto es, fueron respetados los causes que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, apegado a las reglas de integración y quórum, en el seno de la legislatura del Estado, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates y que el procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; lo cierto es que no se respetó en su totalidad el procedimiento legal correspondiente.

En efecto, del acta de la Sesión Ordinaria de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, celebrada a las quince treinta y cinco horas del once de diciembre de dos mil ocho (fojas 248 a 279 del expediente), al momento de someter a consideración de la Asamblea el correspondiente dictamen de la Comisión de Gobernación, referente a la norma impugnada, no se aprecia, que se haya dado la primera lectura a tal documento, en acatamiento a los artículos 136 y 137, de la Ley Orgánica del Congreso local que imponen dicha obligación.

Bajo ese contexto, resulta imperativo determinar, si la anterior violación procedimental, tiene un impacto determinante en la emisión de la norma, que pueda llevar al extremo de declarar su invalidez total.

Al efecto, este Tribunal ha sustentado el criterio de que para evaluar el potencial invalidatorio de las irregularidades cometidas en el procedimiento de creación de leyes, deben analizarse dos aspectos relevantes, a saber:

1.- Si se cumplió con el principio de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y

2.- Si se cumplió con el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Los anteriores estándares, han sido establecidos por este Tribunal Pleno, en el criterio aislado identificado con el número P. XLIX/2008, cuyo tenor es el siguiente:

FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACION DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. *Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.*

De acuerdo con lo anterior, la irregularidad detectada en el procedimiento legislativo de la norma impugnada, consistente en la ausencia de la primera lectura del dictamen emitido por la Comisión de Gobernación, no se estima trascendente para dar lugar a la invalidez de aquélla.

En efecto, de la narración del proceso legislativo antes descrito, puede apreciarse que se cumplió con el principio de deliberación parlamentaria, puesto que contó con un trabajo legislativo previo al interior de la Comisión de Gobernación, ya que fue estudiada, analizada, discutida y dictaminada, por lo que puede concluirse que esta etapa fue apegada a lo establecido tanto en la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Durango, como en la Ley Orgánica del Congreso del mismo Estado, vigente en la época; así también, al seno del Pleno legislativo, el dictamen presentado, fue objeto de un amplio debate, en el cual participaron las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso del Estado de Durango, quienes opinaron en pro y en contra del dictamen y posteriormente votado y aprobado por una mayoría suficiente para ello, todo esto, en apego a la referida legislación y con conocimiento pleno del tema debatido.

En este sentido, y precisamente, en apego al principio de economía procesal que refiere el precedente de este Pleno que sirve de sustento, no se advierte, en el caso concreto, la necesidad de que a través de esta ejecutoria se determine reponer la etapa procesal que se identificó como irregular en la expedición de la norma impugnada, puesto que, imponer al Congreso local a través de esta ejecutoria que lleve a cabo la primera lectura del dictamen correspondiente, en nada originaría un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada por una mayoría suficientemente amplia en su aprobación (19 votos a favor, 10 en contra), por lo que no se está en el caso de conferir el carácter invalidatorio a la irregularidad detectada.

Sirve de apoyo a lo anterior, en cuanto al criterio medular que contiene, el criterio de este Tribunal Pleno, identificado con el número P./J.94/2001, del contenido siguiente:

VIOLACIONES DE CARACTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. *Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.*

De igual forma resulta aplicable el criterio aislado identificado con el número P.LI/2008, emitido igualmente por este Pleno, cuyo tenor es:

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL QUE SE APROBO LA REFORMA AL ARTICULO 17, PARRAFOS PRIMERO Y TERCERO, FRACCION I, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES ADVERTIDAS NO TIENEN UN IMPACTO INVALIDANTE DE AQUELLA. De la evaluación global del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la reforma al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 21 de marzo de 2005, no se evidencian violaciones procedimentales con un impacto que pueda estimarse invalidante de aquélla. Lo anterior es así, porque la Cámara estatal planteó explícita y públicamente la modulación de ciertos requisitos procedimentales en aras de la urgencia en la tramitación de la reforma, incluso adoptó la decisión de dispensar el seguimiento de ciertos trámites, y actuó en definitiva impulsada por la necesidad de entrar cuanto antes a la discusión de fondo, a nivel plenario, de la reforma propuesta, discusión en la que las minorías parlamentarias tuvieron plena oportunidad de expresar sus puntos de vista, incidiendo de este modo en la conformación de la voluntad parlamentaria.

En consecuencia, de una evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del decreto de reforma impugnado, no advierte la existencia de violaciones procedimentales, con un impacto invalidante sobre el decreto impugnado que altere el juego democrático del proceso legislativo y su decisión final, resultando infundado el tercer concepto de invalidez expresado por los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad; por lo que procede reconocer la validez del procedimiento legislativo correspondiente.

OCTAVO. Analizado el tercer concepto de invalidez, relativo a las violaciones al proceso legislativo de la norma cuya invalidez se reclama, procede ahora el estudio de los argumentos expuestos por los diputados promoventes del Congreso del Estado de Durango, en sus conceptos de invalidez primero y segundo, los cuales, por cuestión de método y al tratar temas que se encuentran íntimamente relacionados, se analizarán de manera conjunta en este apartado, atendiendo al tema de los argumentos formulados.

Los promoventes en su primer concepto de invalidez aducen que el Decreto 241, por el cual se modificó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, carece de la debida fundamentación y motivación, ya que el Congreso de ese Estado, actuó violentando los límites de las atribuciones que le confieren tanto la Constitución Federal como la Constitución del Estado, en razón de que, para emitir una ley que afecte al municipio, ésta debe ser en el sentido de fortalecerlo, lo cual no ocurre en el caso concreto.

Ahora bien, en relación a lo anterior, como se señaló en el considerando que antecede, el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el principio de legalidad, consistente en que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado y que, quien lo emita debe ser competente para ello.

La garantía de legalidad, obliga a todas las autoridades, como en el caso de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango, a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación; el primero de dichos requisitos se cumple con la invocación de los preceptos legales en que se apoye la determinación adoptada, esto es, que tal precepto prevea la disposición concreta para la cual sea procedente la realización del acto; el segundo consiste en la expresión de las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales, que demuestren la adecuación entre las hipótesis conferidas en las disposiciones que sirvieron de fundamento para emitir el acto concreto.

Respecto de la fundamentación y motivación, de los actos formal y materialmente legislativos, este Alto Tribunal ha sostenido la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 181-186 Primera Parte

Página: 239

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose

de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

El Congreso del Estado de Durango, al emitir la norma cuya invalidez se reclama, fundamentó su actuar en los artículos 115, fracción I, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, párrafo primero, fracción XIX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, los cuales, en la parte que interesa, disponen lo siguiente:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

“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.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

(...)”

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO.

“ARTICULO 55.- El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y además para:

(...)

XIX.- Legislar en materia municipal, teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado.

(...)”

De las anteriores transcripciones, se puede advertir que la Legislatura del Estado de Durango, se encuentra facultada para expedir las leyes necesarias, para hacer efectivas sus facultades, así como las que no están expresamente reservadas a la Federación.

En este orden de ideas, el artículo 124, de la Carta Magna establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la propia Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Conforme a lo anterior, puede concluirse, que por mandato expreso del artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso del Estado de Durango, se encuentra plenamente facultado para emitir normas legales sobre suplencia de Presidentes Municipales.

Respecto a la motivación de la ley controvertida, también se cumple en el presente caso, de acuerdo al contenido de la iniciativa de reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, toda vez que, en ella se estableció que, en la referida ley no existía la claridad suficiente respecto las ausencias y suplencias del Presidente Municipal, por lo que se propuso la iniciativa, en virtud, de la necesidad de especificar claramente los supuestos en que, serán cubiertas las ausencias de ese integrante del ayuntamiento.

En lo que respecta, al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Durango, del contenido de los artículos 52 y 70, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, se desprende que las leyes o decretos aprobados por el Congreso de esa entidad, le serán remitidas para su promulgación y publicación, pudiendo formular observaciones.

El texto de los citados artículos 52 y 70, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, es el siguiente:

“Artículo 52.- Las leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo para su promulgación y publicación. El Gobernador del Estado dentro de los 10 días siguientes al recibo de las leyes o decretos podrá formular observaciones. En caso de hacerlas las remitirá al Congreso donde serán de nuevo discutidos en las partes relativas, previo estudio y dictamen de las comisiones, y si fueren confirmados en su forma primitiva por las dos terceras partes de los diputados presentes, volverán al Ejecutivo para su inmediata promulgación y publicación.”

“Artículo 70.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

I.- Publicar en su caso, cumplir y hacer cumplir las Leyes Federales que no menoscaben la soberanía del Estado;

II.- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, reglamentando su observancia en la esfera administrativa;

(...)”

Por lo antes expuesto, es de concluirse que tanto el Poder Legislativo, como el Ejecutivo, del Estado de Durango, al momento de expedir el Decreto 241, por el que se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, fundamentaron y motivaron su actuar; por ende, resultan infundados los argumentos aducidos por los promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad.

Sin que sea óbice a lo anterior, lo expuesto por los promoventes, en su primer concepto de invalidez, en el sentido de que en las consideraciones del decreto impugnado, se pretende asignar al Secretario del Ayuntamiento la atribución de suplir al Presidente Municipal en las ausencias temporales no mayores a quince días, por estimar que no es congruente con el texto de la reforma del citado artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.

Efectivamente, los considerandos del decreto número 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, número 48, Tomo CCXIX, de catorce de diciembre de dos mil ocho, a páginas 18 y 19, establecen lo siguiente:

“CONSIDERANDOS: --- PRIMERO.- La Administración Pública Municipal, es compleja, continua y permanente y realiza diversos programas, acciones y actividades en la estructura política, jurídica y administrativa, para dar respuesta a las demandas sociales; por lo tanto, requiere ser más eficiente, eficaz, competitiva, sistemática y organizada. El órgano superior de gobierno es el Ayuntamiento, quien cuenta con dependencias y entidades para dar cumplimiento a las obligaciones y atribuciones

que le señalan tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango y la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, el Bando de Policía y Gobierno y los Reglamentos; así, encontramos que la Administración Pública Municipal se integra por una administración centralizada y la descentralizada o paramunicipal; además, la propia Ley Orgánica establece que para el estudio, planeación y despacho de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento se auxiliará por lo menos de un Secretario y un Tesorero, y que de conformidad con las características socioeconómicas del municipio, de su propia capacidad económica y de los requerimientos de las comunidad (sic), los Ayuntamientos establecerán la estructura organizacional de sus unidades administrativas.”

No obstante lo anterior, la acción de inconstitucionalidad como juicio constitucional, no procede respecto de situaciones o consideraciones que no sean materia propiamente de la ley, cuya invalidez se pretende.

El artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece, lo siguiente:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...)”

Así, al señalar los promoventes, la contradicción entre los considerandos que dieron origen a la reforma del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, y esa misma norma, exponen un planteamiento que escapa a los supuestos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, toda vez que, los mencionados considerandos son los motivos que expresó la legislatura para justificar la expedición de la norma, sin que ello mismo, signifique que forman parte del precepto normativo en sí.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia siguiente:

“No. Registro: 194,283

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 22/99

Página: 257

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARACTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un

procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.”

En otro aspecto, los Diputados del Congreso de Durango, promoventes, en sus conceptos de invalidez, marcados en su escrito de demanda como primero y segundo, señalan que no se determina la facultad que posee el Congreso Estatal, para subrogarse la atribución de designar Presidente Municipal provisional o sustituto, ya que carece de facultades para ello, toda vez que, sólo puede legislar en materia municipal con la obligación de que sea en el sentido de fortalecer al municipio como base de la organización política y administrativa del Estado, lo cual en el caso no acontece.

Además, que la anterior redacción del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, establecía los supuestos para atender las ausencias temporales o definitivas del Presidente Municipal, siendo el Ayuntamiento, quien debía designar a uno de los regidores que lo integraban como sustituto, garantizando la autonomía del propio ayuntamiento, en su integración.

Como una cuestión previa, es oportuno establecer, que este Alto Tribunal, en cuanto a las leyes estatales de carácter municipal, señaló en las controversias constitucionales 12/2001 y 14/2001, promovidas por los Municipios de Tulancingo de Bravo y Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, y resueltas el siete de julio de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos; que la reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, al sustituir el término "**bases normativas**" por el de "**leyes en materia municipal**", atendió al propósito del Órgano Reformador, en cuanto ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, con la finalidad de fortalecer la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos; por lo cual, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "**las bases generales de la administración pública municipal**" comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al Presidente Municipal, a los Regidores y Síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II, del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que destacan las relativas a los principios generales sobre la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales, que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Los principales puntos, de la reforma efectuada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, al artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aumentaron las atribuciones de los municipios, con lo cual se consolidó su ámbito de Gobierno.

Asimismo, se amplió su esfera de atribuciones facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos, que les permitan fungir con su nuevo carácter, correspondiéndole normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Municipio en lo referente a cuestiones específicas que le corresponden, condicionado a que tales reglamentos acaten el contenido de las leyes tanto federales como estatales en materia municipal.

A mayor abundamiento, se establecieron límites a los órganos legislativos estatales en su producción normativa respecto de los municipios, y ahora el ayuntamiento goza de un ámbito más amplio de reglamentación avalado constitucionalmente, pudiendo decidir sobre particularidades de su organización, materias exclusivas de su competencia y cuestiones de policía y gobierno, con el propósito de ajustarlas a su propio entorno.

Así las cosas, cuando en la reforma expresamente se señaló: *“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados...”* estableció la delimitación competencial según la cual la Ley Estatal tiene permitido lo específicamente indicado en los incisos correspondientes a la fracción II, del multicitado artículo 115, constitucional, a saber:

- Bandos de Policía y Gobierno;
- Reglamentos (organizar la administración pública y municipal);
- Circulares (organizar la administración pública y municipal) y,
- Disposiciones Administrativas de Observancia General; dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de organizar la Administración Pública Municipal, regular las Materias, Procedimientos, Funciones y Servicios Públicos de su Competencia y, asegurar la Participación Ciudadana y Vecinal.

Con lo anterior, se logra que el ámbito municipal y el ámbito estatal, no se contrapongan, que guarden una relación de concordancia y complementación, porque el Municipio forma parte de la Entidad Federativa.

Es así, como lo establece el artículo 115, Constitucional, la Ley Estatal, sólo establece bases generales que los municipios deben respetar, y éstos a su vez, en lo particular están facultados para establecer las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.

El origen de esta categoría de reglamentos es ante todo constitucional, y su contenido material no puede contradecir a la ley estatal en materia municipal, ambas reglamentadas por la fracción II, del artículo 115 Constitucional. Es por demás, decir que es posible que contengan disposiciones que permitan a cada municipio adoptar una variedad de formas para regular su vida interna, organización administrativa y competencias constitucionales exclusivas, con atención de sus características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas y demás.

De tal modo, se logra un equilibrio competencial, en el que cada cual tiene sus facultades perfectamente delimitadas, constitucionalmente hablando. Al Estado, le corresponde sentar las bases generales y a cada Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir a las anteriores. Esto es, opera una delimitación competencial que, se traduce en que la ley estatal tiene un contenido acotado y, el municipio ilimitado.

El Municipio, está facultado para crear normas jurídicas en razón de su asignación competencial propia, en relación con otros órdenes jurídicos, y sujeto al orden jurídico nacional, debiendo respetar el reparto de facultades previsto en la Constitución Federal y Estatal que en su caso corresponda, lo que no puede traducirse en un menoscabo de su radio de acción, que le otorga nuestra Constitución Federal, en el que no pueden intervenir directamente el Estado como tal, salvo en el caso único de suplencia, caso previsto en la fracción II, inciso e), del invocado artículo constitucional, esto es, ante la ausencia de normas reglamentarias expedidas por el ayuntamiento, lo anterior, bajo la condición de inconstitucionalidad por incompetencia del órgano que legisle en tales materias.

A esta facultad supletoria, se le considera una de las piedras angulares en la materialización de las normas reglamentarias municipales, que se separan de las estatales. Su importancia es en razón de que reconoce indirectamente la entidad jurídica de la facultad reglamentaria municipal al prever la existencia de normas que, en su ausencia, eviten una laguna jurídica en los Municipios, teniéndose que tales disposiciones serán de eficacia temporal hasta que cada Municipio emita sus normas al respecto.

Este novedoso sistema de supletoriedad, ratifica que es facultad del Municipio emitir sus reglamentos de contenido material propio; los que sí o por razón diversa, no existieran o dejasen de observarse, la aplicación de las normas estatales será temporal, hasta que el municipio determine sus disposiciones relativas.

El Municipio, tiene un orden jurídico propio, en razón de que el mismo ejercita asignaciones de competencia propias, esto es así, porque la propia Constitución Federal, faculta al Municipio Libre como un ámbito de Gobierno, atribuyéndole facultades normativas de carácter exclusivo y forma determinada, de donde deriva como orden jurídico parcial del Estado Mexicano. Al estar sujeto al Orden Nacional, debe respetar la Constitución Federal, Tratados Internacionales, Leyes Federales y Constituciones y Leyes Locales.

Así, las leyes expedidas por los Estados dentro de sus atribuciones, se pueden clasificar de la siguiente forma:

- Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, las cuales, son las que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal, verbigracia: las que establecen las causas graves para la desaparición de los ayuntamientos y la suspensión o revocación de alguno de los integrantes del cabildo; las normas de elección de los miembros del ayuntamiento; las normas relativas a la aprobación de ley de ingresos así como las contribuciones municipales.

- Normas derivadas del artículo 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales emiten las legislaturas estatales, y en las cuales, éstas pueden conceder a los municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal o ampliar el ámbito de los mismos.
- Leyes en materia municipal, son aquellas cuya denominación y fuente provienen específicamente de la fracción II, del artículo 115 constitucional, y cuyo objeto se encuentra limitado, a las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación, y los órganos para dirimir dichas controversias.

Como se ve, primordialmente comprenden el establecimiento de una serie de normas esenciales, relacionadas con la estructura del ayuntamiento y de sus elementos, los derechos y obligaciones de sus habitantes, los aspectos esenciales de funcionamiento de la administración pública municipal vinculados con la transparencia en el ejercicio de gobierno, los procedimientos de creación normativa del ayuntamiento, los aspectos que requieren ser uniformes respecto de las funciones y los servicios públicos municipales.

En consecuencia, de manera enunciativa más no limitativa, pueden señalarse como bases generales de administración pública municipal, las siguientes:

- La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio.
- La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales, cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del Municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.
- Las normas que, regulen la población del Municipio en cuanto a su identidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas (por ejemplo: quiénes tienen la calidad de habitante o residente de un Municipio, cómo se pierde la residencia, qué derechos otorga la vecindad, la clasificación de núcleos de población en ciudades, pueblos, villas, comunidades, rancherías, etcétera).
- La denominación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.
- Las normas relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos.
- Las normas que, establezcan la forma de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad.
- Las normas que, establezcan mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios.
- Las normas que, regulen la obligación de llevar un inventario de los bienes municipales.
- Las normas que, establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, respetando que corresponde al **“ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal”**, según se aclara en el multirreferido dictamen.
- El período de duración del gobierno municipal, y su fecha y formalidades de instalación, así como las normas que, determinan las formalidades de entrega y recepción de los ayuntamientos entrante y saliente.
- El régimen de licencias, permisos e impedimentos de los funcionarios del ayuntamiento.
- Las formalidades esenciales, de acuerdo con las cuales deben llevarse a cabo las sesiones del cabildo.
- La rendición de informes periódicos, por parte de los municipios al cabildo.
- El establecimiento de reglas, en materia de formulación del presupuesto de egresos que, faciliten la respectiva fiscalización, o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo.
- Sanciones y medidas de seguridad.
- Las normas que se refieren al procedimiento administrativo.
- Las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.
- La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, etcétera.

Igualmente, existen facultades que la Constitución, a partir de las reformas de mil novecientos noventa y nueve, otorga al Municipio, en las cuales se requieren la aprobación de una mayoría calificada de parte de los miembros del ayuntamiento, es decir, de las dos terceras partes. Como ejemplo de lo anterior, se tiene la facultad del ayuntamiento de dictar resoluciones que afecten el patrimonio municipal, igualmente se requiere el acuerdo de dos terceras partes, para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento. De la misma manera se establece como imperativo esa mayoría calificada para que, el ayuntamiento pueda solicitar al Gobierno Estatal que asuma una función o servicio municipal.

A falta de reglamentación por parte del municipio, de alguna de las cuestiones aplicables en el ámbito de sus facultades, el inciso e), de la fracción II, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece de manera textual lo siguiente:

“...e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.”

Así, el órgano reformador de mil novecientos noventa y nueve, estableció que, las legislaturas estatales expedirán normas aplicables a los municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes, 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, hasta en tanto el municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos; la aplicación de esas normas será únicamente supletoria en los municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente.

De tal modo, el municipio puede reivindicar para sí, la facultad de regular en aquellas materias en las que ya lo hizo el estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca, deberá dejarse de aplicar inmediatamente la normativa estatal.

De esta manera, se evitan lagunas normativas en el ámbito de gobierno municipal, pues la legislación emitida con detalle por las legislaturas estatales, por virtud de esta autorización constitucional, impide la paralización de las funciones de los ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados, lo cual podría ocurrir ante la ausencia de un marco normativo.

Así las cosas, el artículo 115, de la Constitución Federal, justifica que, las legislaturas expidan disposiciones que rijan detalladamente la vida municipal, siempre y cuando tengan un carácter supletorio y temporal, cuya vigencia esté supeditada a la emisión de las normas reglamentarias que emita el ayuntamiento en cuestión.

Es de concluirse que, el objetivo de este tipo de leyes es evitar un vacío legal ante la ausencia de la norma reglamentaria respectiva, permitiendo que el ayuntamiento aplique de manera supletoria la legislación local de acuerdo con su propia realidad.

Ahora bien, los reglamentos, circulares y disposiciones emitidos por los diversos ayuntamientos, deben poseer las siguientes características:

- Debe estar compuesto por normas generales, abstractas e impersonales.
- No son ordenamientos rígidos, ya que pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los expidió.

Dichos reglamentos municipales, no pueden contrariar a la Constitución General ni a las estatales, así como tampoco a leyes locales o federales y deben versar sobre materias, funciones o servicios que les correspondan regular a los Municipios.

De lo anterior, se desprende que los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

- 1) El reglamento tradicional de detalle de las normas, el cual es muy similar a los reglamentos derivados de la fracción I, del artículo 89, de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los Estados, en los cuales, la extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore.
- 2) Los reglamentos derivados de la fracción II, del artículo 115, de la Constitución, como bandos de policía y gobiernos, reglamentos, circulares, y disposiciones administrativas, etc., los cuales poseen una mayor extensión normativa, y en donde los municipios pueden regular más ampliamente, aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

Cabe destacar que, el ejercicio de la facultad reglamentaria del Municipio no es obligatoria, mientras que la Constitución Federal, sí contempla como una obligación para las legislaturas estatales, la expedición de normas detalladas, que actúen de manera supletoria y temporal, en aquellos municipios que no cuenten con dichos ordenamientos.

Para que la administración pública del municipio, trabaje de manera adecuada, es menester que éste expida los reglamentos relativos a los siguientes rubros: estructura administrativa, administración pública centralizada y paramunicipal, contraloría, servicios y funciones públicas.

Asimismo, hay actividades desarrolladas por los particulares, que es obligación de cada uno de los municipios regular dentro de los diferentes bandos y reglamentos, como son, los establecimientos mercantiles, actividades culturales, espectáculos, etc.

Por otra parte, del texto constitucional se desprende que, los municipios tienen la facultad de expedir circulares y disposiciones administrativas de observancia general, los cuales les sirven para llevar en detalle y a la práctica las disposiciones generales de los reglamentos, por ejemplo, se pueden regular los horarios de las oficinas municipales, etc.

En ese orden de ideas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio, por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, sin que la facultad legislativa del Estado en materia municipal, implique la intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio en lo particular, ya que esos temas se encuentran reservados a este último.

Lo anterior, ha sido recogido en las tesis de jurisprudencia siguientes:

“No. Registro: 176,949

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 129/2005

Página: 2067

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Organismo Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido

ejercicio del gobierno por parte de los municipios; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.”

“No. Registro: 176,953

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 127/2005

Página: 2063

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACION SUPLETORIA. El artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los Municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables. De ahí que si el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, corresponde al Congreso Estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las Legislaturas de los Estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado. En ese orden de ideas, no es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que este Alto Tribunal se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la Legislatura Estatal.”

“No. Registro: 169,548

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Junio de 2008

Tesis: P./J. 55/2008

Página: 745

BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. LOS MUNICIPIOS NO PUEDEN ALTERAR SU CONTENIDO, SO PRETEXTO DE REGULAR CUESTIONES PARTICULARES. Si bien es cierto que las bases generales de la administración pública municipal constituyen un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, pero sin permitir a las Legislaturas Locales intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio, también lo es que la facultad reglamentaria municipal no es ilimitada, pues los Municipios deben respetar el contenido de dichas bases generales, ya que les resultan plenamente obligatorias en tanto que prevén un marco que les da uniformidad en aspectos fundamentales. Consecuentemente, los Municipios, vía facultad reglamentaria, no pueden alterar el contenido de las bases generales de administración, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas, pues hacerlo implicaría desnaturalizar su cometido y alcances, además de que el Municipio interferiría en la esfera competencial de la Legislatura Estatal, a la que constitucionalmente se le ha encomendado la mencionada tarea homogeneizante.”

Ahora bien, en atención a lo aducido por los promoventes, conviene tener presente el texto del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, vigente, a partir de la adición publicada en el periódico oficial de veintiuno de junio de dos mil nueve, especialmente en sus párrafos primero, segundo y cuarto, los cuales son del tenor literal siguiente:

“(REFORMADO, P.O. 14 DE DICIEMBRE DE 2008)

Artículo 52.- En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días consecutivos, será cubierta por el primer regidor, o el que le siga en número. Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el Congreso del Estado designará un presidente provisional que cubra la vacante. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo.

La falta definitiva del presidente municipal será cubierta por el Presidente Municipal Suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el Congreso del Estado designará un presidente sustituto, quien terminará el período. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá (sic) cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo.

(ADICIONADO, P.O. 21 DE JUNIO DE 2009)

Si asumido el cargo, un Presidente Municipal dejare de desempeñar su encargo sin la licencia respectiva por un plazo de cien días consecutivos, se entenderá como falta definitiva y se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

En los casos de designación en los que intervenga el Congreso del Estado, la persona que sea nombrada como Presidente provisional o sustituto, deberá de recaer en aquella que sea del mismo origen partidista del que es el Presidente Municipal al que se suple o sustituye.”

Como puede apreciarse, del contenido del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, éste en esencia establece un régimen de suplencias de los Presidentes Municipales en la entidad, el que opera en atención al tipo de ausencia que acontezca, ya sea temporal o definitiva.

Así, de este régimen previsto en el precepto cuya invalidez se demanda, se pueden advertir las siguientes hipótesis:

1.- Ante la falta temporal del Presidente Municipal, por ausencia o licencia, **que no sea mayor a quince días**, será cubierto por el primer regidor, o el que le siga en número.

2.- En el caso de que, la ausencia temporal del Presidente Municipal **exceda de quince días**, pero no sea definitiva, el Congreso del Estado designará un **Presidente Municipal Provisional** que cubra la vacante.

3.- En el caso de que, la falta del Presidente Municipal sea de carácter definitiva, ésta será cubierta por el **Presidente Municipal Suplente**.

4.- En el caso de que, el Presidente Municipal Suplente se encuentre impedido de manera legal o física, **el Congreso del Estado designará un Presidente Municipal Sustituto**, quien terminará el periodo.

5.- Las personas sobre las que, recaigan los nombramientos de **Presidente Municipal provisional o Presidente Municipal Sustituto**, deberán cubrir, los requisitos que la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, prevé en su artículo 108, a excepción de la fracción IV.

De tal modo, el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, prevé tres tipos de funcionarios que, ante una eventualidad que provoque la ausencia del Presidente Municipal, ocuparán el cargo y desarrollarán las funciones; esto es, se prevé que en su caso, dependiendo del tipo de falta, actúe un **presidente municipal provisional, un presidente municipal suplente o en su caso un presidente municipal sustituto**.

En ese sentido, para poder establecer si la materia que se regula en el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, es una atribución que compete legislar al Congreso del Estado o si se trata de una facultad que puede el Ayuntamiento regular, es menester tener presente el contenido del artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“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.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.”

Como puede verse, la fracción I de este numeral fundamental prevé en términos generales y para lo que al caso interesa, la forma en cómo se integra el gobierno municipal, estableciendo al efecto el principio de que ésta se dará con motivo de una elección popular directa.

Igualmente, se establece la facultad de las legislaturas locales para 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 de defensa.

También, se prevé, en su párrafo cuarto un régimen de sustitución de los miembros del ayuntamiento para cuando estos dejen de desempeñar su cargo, esto es, que se alejen de la función de manera definitiva, en donde, en un primer momento, por disposición fundamental, corresponderá a su suplente asumir el cargo, o bien, se procederá según lo disponga la ley.

Finalmente, el último párrafo de esta fracción I, prevé que en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados están facultadas para designar Concejos Municipales para concluir los periodos respectivos.

De éstos últimos párrafos, puede advertirse un esquema de sucesividad para los casos de ausencias definitivas de algún miembro del Ayuntamiento, en donde se privilegia, en primera instancia, el respeto a la voluntad ciudadana expresada en un proceso electoral a favor de quienes hayan sido favorecidos con el voto popular, con el carácter de suplentes, siempre y cuando en la legislación correspondiente se encuentre prevista tal figura; de manera tal que en los casos en que deba cubrirse una vacante definitiva –como en los casos en que se deje de desempeñar el cargo; se declare desaparecido un ayuntamiento, o bien se revoque el mandato de uno de sus miembros–, corresponderá primordialmente al suplente la asunción al cargo; de manera tal que, si en estos casos de ausencia definitiva del miembro propietario, el suplente no asume el cargo por cualquier causa o no está prevista dicha figura, entonces opera en forma necesariamente sucesiva la reserva de ley a favor de las Legislaturas locales, quienes en ejercicio de su libertad de autoconfiguración legislativa podrán establecer el mecanismo de sustitución que estimen más acorde.

Debe puntualizarse que en el ejercicio de dicha atribución legislativa, las entidades federativas, deben de prever los esquemas de sustitución de los miembros de los Ayuntamientos para el caso de de las ausencias definitivas, privilegiando, en primer término, a la figura del suplente, en los casos en que así se encuentre previsto, puesto que, como se vio, existe un mandato supremo que les impone dicha obligación. Bajo este contexto, puede válidamente concluirse que si las legislaturas locales prevén en sus leyes un esquema de sustitución de los miembros de los ayuntamientos, en los casos de ausencias definitivas, en donde no se privilegie la figura del suplente para la asunción del cargo, entonces devendrán contrarias al texto fundamental.

Ahora, es importante destacar en contrapartida, que el propio artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, no prevé expresamente un régimen de sustitución de miembros de los ayuntamientos para cuando estos se ausenten de manera temporal de su encargo por cualquier causa –vrg licencia o incapacidad temporal–, por lo que, en estos casos, también resulta válido concluir, que corresponde a los Estados, en términos del artículo 124, del propio ordenamiento supremo, regularlas, en ejercicio de su facultad de autoconfiguración legislativa.

En efecto, tomando en consideración que en las ausencias temporales, el munícipe propietario sólo se encontrará ausente del cargo por un periodo de tiempo plenamente determinado e identificable, no resulta imperativo que el suplente asuma la función de gobierno, puesto que por ese hecho, se le podría estar vedando la posibilidad de poder aspirar al cargo de miembro propietario en una posterior contienda electoral, de acuerdo con el segundo párrafo de la propia fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal.

Precisados los alcances del régimen de sustitución de los integrantes de los ayuntamientos, se analizarán los restantes conceptos de invalidez hechos valer por la minoría parlamentaria promovente, respecto del Decreto por el que se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.

En este tenor, en cuanto a lo expresado por los promoventes, en el sentido de que los límites que le impone la Constitución Federal, como la del Estado de Durango, para emitir una ley que afecte al municipio, deberá ser en el sentido de fortalecerlo; del contenido del propio numeral impugnado, no se desprende causa por la que pueda estimarse debilitada la autonomía del municipio; por el contrario, tal precepto, siendo facultad de la legislatura del Estado regular la materia de suplencia de miembros del ayuntamiento, se encausa en una previsión para el continuo y constante desarrollo de las funciones y servicios públicos competencia de los ayuntamientos, teniendo la cautela de prever la ausencia del presidente municipal y cubriéndola por diversos funcionarios atendiendo al tipo de falta que acontezca.

En ese sentido, deviene infundado el argumento expuesto por los promoventes, en cuanto a que el Congreso del Estado de Durango, carece de facultades para normar lo relativo a la designación de la persona que, ante la ausencia del Presidente Municipal, ha de ocupar ese cargo.

Por otra parte, los legisladores del Congreso del Estado de Durango, promoventes, en su segundo concepto de invalidez, señalan que con anterioridad al Decreto número 241, publicado en el periódico oficial de la entidad de catorce de diciembre de dos mil ocho, por el que se reformó el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, éste establecía que, ante las faltas temporales del Presidente Municipal, mayores a quince días, y las faltas definitivas en las que se encuentre impedido el suplente, el ayuntamiento elegiría a un regidor para hacerse cargo de la presidencia, con lo que les fue quitada tal atribución.

Efectivamente, el contenido del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, anterior al Decreto de reforma número 241, publicada en el periódico oficial de catorce de diciembre de dos mil ocho, establecía lo siguiente:

“Artículo 52.- En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días consecutivos, se hará cargo del despacho el primer regidor. En caso de ausencia o imposibilidad del primer regidor, el que le siga en número. Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el ayuntamiento designará de entre los regidores a quien lo supla hasta el término de la licencia.

La falta definitiva del presidente municipal será cubierta por el presidente municipal suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el ayuntamiento elegirá al regidor que debe hacerse cargo de la presidencia.”

Sin embargo, como se estableció anteriormente, el hecho de que la Legislatura del Estado de Durango, reformara el citado precepto, arrogándose la facultad establecer un régimen de sustitución de los miembros de los ayuntamientos, es una atribución que le compete normar por mandato expreso del artículo 115, fracciones I, párrafo cuarto y fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, en diversos argumentos, los legisladores del Estado de Durango, promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad, aducen lo siguiente:

- Que el artículo 115, de la Constitución Federal, establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, el cual será electo de manera popular y directa y que estará integrado por el Presidente Municipal y los regidores o síndicos que la ley determine, lo cual se violenta con la atribución del Congreso del Estado para designar a quien ocupará el cargo de Presidente Municipal, ya que artificialmente designa a una persona ajena al Ayuntamiento, el cual fue electo de manera popular.
- Que a través de la norma impugnada, el Congreso del Estado se convierte en un órgano electoral, en el que por medio de la mayoría de sus integrantes designará al Presidente Municipal.
- Que el Decreto de Reformas impugnado, contraviene los artículos 41 y 115, de la Constitución General de la República, ya que se contrapone a los principios de gobierno republicano, representativo y popular.

Ahora bien, contrario a lo aducido por los promoventes, el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, no violenta el contenido de los artículos 41 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, como se expuso anteriormente, es competente la legislatura del Estado para establecer un régimen de suplencias, tanto temporales como definitivas de Presidentes Municipales, arrogándose en sí la decisión de la persona que ha de ocupar el cargo de manera transitoria.

En el tema, es de importancia, tener presente que el régimen que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha adoptado para el gobierno del municipio, es una modalidad del que en la doctrina se ha denominado “modelo de comisión”, en el cual se atribuye al ayuntamiento, como órgano colegiado, las facultades gubernativas y de administración; teniendo un carácter diferenciado sus integrantes.

De modo que, el presidente municipal, encabeza el cuerpo colegiado, asumiendo el papel de ejecutor de las decisiones del propio ayuntamiento; por su parte, los regidores, forman el cuerpo deliberante en atención a su número y los síndicos, tienen como función representar los intereses del municipio.

En ese sentido, el artículo 115, en su fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal, establece que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular y directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

En relación con el artículo 115, fracción I, párrafo primero, de la Constitución General de la República, el artículo 104, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento que será elegido en forma popular y directa cada tres años.

El texto del citado artículo 104, de la Constitución del Estado de Durango, es el siguiente:

ARTICULO 104.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento que, será elegido en forma popular y directa cada tres años. La competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente, otorgan al gobierno municipal, se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

En el diverso numeral 106, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Durango, establece cuáles serán los cargos que conformarán el ayuntamiento y a la legislación electoral del estado, para la determinación del número de regidores y síndicos, que junto con el presidente municipal integrarán el órgano de gobierno municipal; asimismo, se contempla la suplencia de éstos remitiendo en su caso a la ley orgánica municipal.

“Artículo 106.- La Ley Orgánica del Municipio Libre y, en su caso, el Código Estatal Electoral, determinarán el número de regidores y síndicos que, juntamente con el Presidente Municipal, integran el ayuntamiento.

Los presidentes municipales, síndicos y regidores, no podrán ser reelectos en el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplente; pero los que tengan el carácter de suplente, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

La Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender ayuntamientos en forma definitiva y declarar que éstos han desaparecido, y suspender temporal o definitivamente a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que esta Constitución o la ley prevengan, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes y que se celebren nuevas elecciones, la Legislatura del Estado designará de entre los vecinos al consejo municipal que concluirá el período respectivo; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 108 de esta constitución.”

Y en relación al anterior precepto de la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Durango, la Ley Electoral para el Estado de Durango, en sus artículos 19 y 204, en su numeral 2, establecen lo siguiente:

“Artículo 19

1. El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; y, estará administrado por un ayuntamiento integrado con un Presidente y un Síndico electos por mayoría relativa y por Regidores de representación proporcional.

2. El número de regidores de representación proporcional en los municipios se asignarán de conformidad con la distribución siguiente:

I. En el municipio de Durango serán electos diecisiete regidores;

II. En los municipios de Gómez Palacio y Lerdo serán electos quince regidores;

III. En los municipios de Canatlán, Cuencamé, Guadalupe Victoria, Mapimí, Mezquital, Nombre de Dios, Nuevo Ideal, Poanas, Pueblo Nuevo, San Dimas, Santiago Papatzi, Tamazula, Tlahualilo y Vicente Guerrero se elegirán nueve regidores; y

IV. En los demás municipios se elegirán siete regidores.

3. La asignación de regidores será de acuerdo y en el orden en que fueron presentados en las planillas para contender en la elección correspondiente.”

“Artículo 204

(...)

2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de integrantes de los ayuntamientos, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, por separado, salvo para efectos de la votación.”

Como puede apreciarse, el artículo 19, de la Ley Electoral del Estado de Durango, establece que el ayuntamiento estará integrado por un presidente y un síndico por mayoría relativa, así como por regidores de representación proporcional.

Por su parte, el artículo, 204, numeral 2, de la citada Ley Electoral del Estado de Durango, establece lo referente a las candidaturas, señalando que las de integrantes de los ayuntamientos, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, por separado, salvo para efectos de la votación.

Así, al conformarse la integración del ayuntamiento, a través de fórmulas de candidatos compuestas por un propietario y un suplente, desde la contienda electoral de las formulas propuestas para integrar el órgano colegiado de gobierno y administración del municipio, se prevé uno de los mecanismos de suplencias, consistente en que cada uno de los ahí propuestos cuenten con suplente, el cual también está sujeto al voto popular y directo.

Como se señaló anteriormente, el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, prevé un régimen de sustitución, únicamente por lo que hace al presidente municipal, manejando al respecto cuatro supuestos en que, operará la sustitución del titular de ese cargo municipal, como se expone a continuación:

1. Falta temporal del presidente municipal propietario, no mayor a quince días, **cubriendo el período el primer regidor**, o el que le siga en número.
2. Ausencia temporal del presidente municipal, mayor a quince días; en cuyo caso el Congreso del Estado designará un **presidente municipal provisional** que cubra la vacante.
3. Ausencia de carácter definitiva, la cual será cubierta por el **Presidente Municipal Suplente**.
4. Ausencia de carácter definitiva del presidente municipal propietario e Impedimento del presidente municipal suplente; el Congreso del Estado designará un **presidente municipal sustituto**, quien terminará el período.

De lo anterior, puede apreciarse que en el primer supuesto, esto es, ausencia del presidente municipal menor a quince días, cubrirá tal período un regidor, con lo cual, la designación del sustituto en el cargo, recae en un funcionario del mismo ayuntamiento.

Como se ha señalado en esta ejecutoria, la regulación de las faltas temporales de los miembros de los Ayuntamientos, corresponde regularlas a los Congresos locales, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, en donde deben seguir los estándares constitucionales que se han señalado, en el caso, dichos parámetros se cumplen, puesto que, en las ausencias temporales, por tiempos perfectamente determinados y específicos, no es necesario que dicha ausencia, sea cubierta, ya sea por el suplente del cargo o por persona diversa a este; puesto que, ello no encontraría una razonabilidad constitucional.

En efecto, el hecho de que en el precepto combatido se haya especificado que ante una ausencia temporal del Presidente Municipal, su función será cubierta por un Regidor del propio Ayuntamiento, guarda toda la racionalidad necesaria, como para reconocer su validez constitucional, en la medida que, al ser la ausencia sólo por un determinado periodo de tiempo, resulta innecesario llamar al suplente, puesto que como se dijo, de asumir el cargo éste, se le estaría privando la posibilidad de ejercer con posterioridad su derecho

fundamental de ser votado, puesto que al haber desempeñado el cargo de Presidente Municipal, por un corto lapso, se vería menoscabado en el ejercicio de esa prerrogativa; además, no debe perderse de vista que la ausencia de que trata la porción normativa del precepto cuya invalidez se demanda, que aquí se analiza, es de tal manera, tan reducida, que resulta razonable que sea un propio miembro del ayuntamiento el que supla la ausencia, puesto que éste, tendrá un mayor, mejor e inmediato conocimiento de la situación que guarda la administración municipal al momento de ocurrir la sustitución, de ahí que se estime que el funcionamiento del Cabildo no será menguado en forma alguna.

En consecuencia, lo procedente en el caso concreto, es reconocer la validez del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, en la porción normativa que señala: **“...En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días consecutivos, será cubierta por el primer regidor, o el que le siga en número.”**

En cuanto al segundo supuesto que se contiene en el numeral impugnado, relativo a que cuando ocurra la ausencia del Presidente Municipal propietario, por un período mayor a quince días, el Congreso del Estado está facultado para designar un Presidente Municipal provisional que cubra la vacante, el cual deberá cubrir los requisitos que el propio numeral prevé, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

De la porción normativa que se analiza, es de observarse que, en primer término, el numeral combatido, se refiere a ausencias mayores a quince días consecutivos del Presidente del Ayuntamiento, esto es, establece un límite mínimo en la ausencia, pero no establece uno máximo, ni la causa de la ausencia y confiere una atribución al Poder Legislativo local para designar a un “Presidente Provisional” que cubra la vacante, por lo que es indudable que este supuesto normativo está referido a ausencias definitivas de dicho funcionario municipal.

Lo anterior se estima así, puesto que aún y cuando dicha porción normativa no lo establece así en forma expresa, lo cierto es, como se señaló en el párrafo precedente, el efecto que produce es idéntico al que genera una ausencia definitiva, puesto que la designación de quien lo sustituirá, estará a cargo del Congreso local y recaerá en una persona ajena al gobierno municipal.

A juicio de este Tribunal Constitucional, este segundo supuesto a que se refiere el primer párrafo del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, resulta contrario a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su invalidez.

En efecto, como se precisó con anterioridad, el sistema de sustitución de los miembros de los ayuntamientos a que se refiere el citado numeral supremo, para los casos de ausencias definitivas, opera necesariamente en forma sucesiva, en donde debe privilegiarse por disposición constitucional expresa, a la figura del Presidente Municipal suplente –cuando, como en el caso del Estado de Durango, esté prevista dicha figura–, por sobre cualquier otra, debido a su origen democrático, obtenido en un proceso electoral; por lo que, si en el caso, la norma combatida no privilegia a la figura del suplente, ante una ausencia que tiene como efecto que el Presidente Municipal deje de desempeñar su cargo, se vulnera el citado numeral fundamental, al atribuir al Congreso local una facultad que no le está constitucionalmente reservada para los casos en que se presente la ausencia definitiva de algún miembro de los Ayuntamientos en el Estado de Durango.

En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez del primer párrafo del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, en la porción normativa que señala: **“...Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el Congreso del Estado designará un presidente provisional que cubra la vacante. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo.”**

En esta medida, al resultar inconstitucional la figura del presidente municipal provisional por las razones expuestas, en vía de consecuencia, procede declarar también, la invalidez del entonces párrafo tercero –actualmente párrafo cuarto– del artículo impugnado, únicamente en la porción normativa que indica **“provisional o”**, dada su estrecha vinculación con el precepto declarado inválido.

Por otra parte, en diverso argumento, los legisladores promoventes del Congreso del Estado de Durango, señalan que con la reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, el Poder Legislativo de esa entidad, se convierte en un órgano electoral que, a través del voto de la mayoría de sus integrantes designará al presidente municipal sustituto, quien en todo caso, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 108, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, sin que se haga excepción de la fracción IV, del mismo.

Al respecto, como se señaló anteriormente, el caso del presidente municipal sustituto, se encuentra justificado en el hecho de que se trata de un caso excepcional, ante eventualidades por las que dos personas –el presidente municipal propietario y su suplente– se ven imposibilitadas de ocupar el cargo. Asimismo, si bien el Congreso del Estado de Durango, se otorga en la norma la facultad de elegirlo, esto atiende al mismo proceso constitucional que llevó a que, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres se reformara el artículo 115, de la Constitución General de la República, en los términos que actualmente se encuentra en vigor.

En ese sentido, en relación a lo argumentado por los promoventes, se estima que la determinación que en su momento y caso concreto, tome el Congreso del Estado de Durango, en la designación de presidente municipal sustituto, no implica que la legislatura se convierta en un órgano electoral, sino que, hace frente a una eventualidad en aras de procurar el continuo desarrollo de las funciones del ayuntamiento, es decir, en aras de fortalecer al mismo.

De igual modo, por lo que refieren al artículo 108, fracción IV, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Durango, es conveniente tener presente, que el acto que, realiza la legislatura del Estado en la designación o nombramiento del Presidente Municipal sustituto, no implica una elección, sino un acto de carácter legislativo, en el que actúa como órgano colegiado de representación popular.

El texto del citado artículo 108, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, es el siguiente:

“Artículo 108.- Para ser electos Presidentes, Síndicos o Regidores de un ayuntamiento, se requiere:

I.- Ser ciudadano duranguense, en pleno ejercicio de sus derechos y nativo del municipio, o ciudadano duranguense con residencia efectiva dentro del territorio del municipio que no sea menor de seis años inmediatamente anteriores al día de la elección;

II.- Ser mayor de 21 años de edad;

III.- Ser de reconocida probidad y no haber sido condenado a más de un año de prisión, excepto el caso de delito por culpa. Tratándose de delitos patrimoniales o de aquellos cuya comisión lastime seriamente la buena fama en el concepto de la opinión pública, el responsable quedará inhabilitado para el cargo independientemente de la pena impuesta; y

IV.- No ser Secretario o subsecretario del Despacho del Poder Ejecutivo del Estado, Procurador o Subprocurador General de Justicia del Estado, Diputado en ejercicio ante el Congreso del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado o del Tribunal Estatal Electoral, miembro del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, funcionario municipal, servidor público de mando superior de la Federación, ni militar en servicio activo, salvo que se hubieran separado de su cargo noventa días antes de la elección.”

Como puede apreciarse, el citado numeral 108, de la Constitución del Estado de Durango, establece en sus cuatro fracciones, diversos requisitos para la elección de presidente municipal, regidores y síndicos.

El Congreso del Estado de Durango, en la designación de la persona que ha de nombrar presidente municipal sustituto, únicamente tomará en consideración las fracciones I, II y III, ya que estableció en el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, la excepción de la fracción IV, del citado numeral de la constitución estatal.

Lo anterior se estima, justificado ante el hecho de que, en lo relativo al presidente municipal sustituto, no se trata de una elección, puesto que, no implica la convocatoria y desarrollo de un proceso electoral, sino de la designación realizada por el propio Congreso del Estado de Durango, en ejercicio de sus atribuciones legales y en aras del funcionamiento continuo del propio ayuntamiento.

Así, el hecho de que, en el acto de designación el Poder Legislativo de Durango, nombre presidente municipal sustituto, sin que se tome en consideración lo relativo a la fracción IV, del artículo 108, de la Constitución de ese Estado, en cuanto a que éste no recaiga en quien es Secretario o subsecretario del Despacho del Poder Ejecutivo del Estado, Procurador o Subprocurador General de Justicia del Estado, Diputado en ejercicio ante el Congreso del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado o del Tribunal Estatal Electoral, miembro del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, funcionario municipal,

servidor público de mando superior de la Federación, ni militar en servicio activo, salvo que se hubieran separado de su cargo noventa días antes de la elección, no justificaría la invalidez de la norma, puesto que el fin de la norma contenida en la referida fracción IV, es eminentemente electoral, encaminada a que, quienes ocupan tales cargos, no se valgan de ellos para contender en elecciones para los diversos puestos del ayuntamiento, como presidente municipal, regidores o síndicos, cuestión que no se actualiza cuando se trata de un ejercicio deliberativo para la designación de quien ocupará el cargo, y no de un proceso de carácter electoral.

En relación con el tercer supuesto, consistente en la falta definitiva del presidente municipal propietario, en la que actuará en su caso el presidente municipal suplente; de conformidad con el contenido de los artículos 19 y 204, numeral 2, de Ley Electoral para el Estado de Durango, el cargo recae en un sujeto que es, integrante del ayuntamiento y también fue electo de manera popular, específicamente determinado desde la conformación de la planilla encaminada a contender en proceso electoral para integrar el órgano municipal.

En ese sentido, al conformarse la integración del ayuntamiento, a través de fórmulas de candidatos compuestas por un propietario y un suplente, éste último también está sujeto al voto popular; por lo que, en el caso del cargo de presidente municipal, el candidato con carácter de suplente, no es designado por el Congreso del Estado, sino que es a través de los causes electorales acordes con la Constitución Federal y la legislación propia del Estado.

Por cuanto hace, al cuarto supuesto del régimen de suplencias establecido en la norma cuya invalidez se reclama, consistente en la figura del presidente municipal sustituto, la cual opera ante la imposibilidad legal o física del presidente municipal suplente, conviene señalar, en primer término, que se trata de un caso de excepción en el que, previamente se actualizó la sustitución del presidente municipal propietario, y por determinadas circunstancias físicas o legales, no es posible que, la persona que contendió electoralmente para el cargo con el carácter de presidente municipal suplente, pueda desempeñar las funciones.

Al respecto, conviene tener presente el contenido de los artículos 41, párrafo primero y 115, fracción I, en su párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen lo siguiente:

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...)

“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.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

(...)

El referido párrafo cuarto, de la fracción I, del artículo 115, de la Constitución General de la República, tiene su origen en la reforma constitucional de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, a través de la cual se buscó asegurar la libertad del municipio en los ámbitos político, económico y administrativo, tratando de que, los municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales integren su patrimonio y conseguir independencia económica. Asimismo, se incorporó lo relativo al régimen de suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como lo referente a las suplencias de sus integrantes.

Sobre éste aspecto, resulta importante destacar algunos datos del proceso de reforma constitucional de mil novecientos ochenta y tres, referentes al artículo 115, en su fracción I, de la Norma Fundamental.

Respecto la exposición de motivos, de la iniciativa presentada por el Presidente de la República, con fecha seis de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en lo que aquí interesa, se hace notar, lo siguiente:

“...El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectivo en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

...

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad político-jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

...

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115, de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las enfermedades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41, y 124 de nuestra Carta Magna.

...

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

...

En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar; las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

...

Por lo anterior, y con fundamento en la Fracción I, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

ARTICULO UNICO. - *Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:*

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.- *Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdos 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 hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley."

Como puede apreciarse, de la anterior transcripción, con la iniciativa de reformas al artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por el Presidente de la República, se pretendió robustecer la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para los supuestos de la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos, así como un régimen de suplencia de los miembros del ayuntamiento cuando con motivo de *causa grave* hubieran sido separados del cargo, cobrando especial importancia, que ante tal evento, se proponía que, éste integrante del municipio a quien se debía separar fuera sustituido por su suplente o en su caso se convocará a elecciones según lo dispusiera la ley.

Seguido el proceso de reforma constitucional en sus causas, las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social de la Cámara de Senadores, a las que les fue turnada la Iniciativa de Decreto de reformas al artículo 115, de la Constitución Política, presentada por el Presidente de la República; en su dictamen presentado a la Asamblea el veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se señaló lo siguiente:

“Estas comisiones han hecho suyos los argumentos básicos de la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial y comparten la filosofía política y jurídica que los orienta, y estiman de gran relieve cada uno de los apoyos doctrinarios e ideológicos con que se explican y legitiman las reformas propuestas a los diversos apartados del precepto constitucional que se pretende modificar.

Así, las comisiones que suscriben asienten en que las reformas a la fracción apoyan y robustecen la estructura política de los ayuntamientos y, consagran un principio de seguridad jurídica para garantizar la efectiva autonomía política de los municipios, contribuyendo a robustecer de tal manera el federalismo que nos une en la diversidad. Al ratificar normas ya consagradas como decisiones fundamentales, la Iniciativa sin embargo, reconoce en esa fracción una bandera de innegable procedencia como el Derecho de Defensa de los Ayuntamientos en su conjunto y de cada uno de sus miembros, cuando las legislaturas locales suspenden y declaren que han desaparecido los ayuntamientos, o suspendan o revoquen el mandato a alguno de los miembros de éstos, siempre que medien causas graves contempladas en las Constituciones locales, tal como lo dice la exposición de motivos.

Regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los ayuntamientos y de sus miembros, no constituye un atentado contra la vida política municipal ni el respeto a su autonomía, sino por el contrario, una norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y propicia que se eviten actos caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales.

Tal como lo expresa el preámbulo de la Iniciativa, el texto propuesto en esta fracción recoge principios electorales de la norma constitucional federal y generaliza sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados. Sin embargo, respetando íntegramente el espíritu y propósito del texto de esta multicitada fracción I, las comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos, en el que se prevé por la Iniciativa que la falta de alguno de los miembros en el desempeño de su cargo se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley. En esta última parte la que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del Ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones.

...

Por las razones anteriores, las Comisiones que suscriben se permiten proponer a la Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de

DECRETO

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo único. Se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos 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 hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de sus miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

Como se desprende de lo anterior, la iniciativa de reforma constitucional al artículo 115, presentada por el Presidente de la República el seis de diciembre de mil novecientos ochenta y dos; al ser dictaminada por las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social de la Cámara de Senadores, éstas consideraron modificar lo relativo a que, ante la falta de alguno de los miembros del ayuntamiento en el desempeño de su cargo, se resolviera sustituyéndolo convocando a elecciones en los términos de la ley, ya que dichas comisiones estimaron que la falta de uno o varios de los munícipes, que no constituya mayoría de los miembros del Ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a convocar a elecciones; bastando con remitirse a las disposiciones de las leyes locales.

Así, el veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se presentó a la Asamblea de la Cámara de Senadores, el texto del párrafo cuarto, de la fracción I, del artículo 115, de la Constitución General de la República, en los términos en que al día de hoy se encuentra vigente.

Con base en lo anterior, es dable concluir que con el Decreto 241, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango, número cuarenta y ocho, tomo CCXIX, de catorce de diciembre de dos mil ocho, por el que se reformó el artículo 52, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Durango, no se vulnera el contenido de los artículos 115, párrafo primero y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que, si bien el Congreso del Estado se asigna la atribución de designar a quien ocupe el cargo de Presidente Municipal Sustituto, esto se encuentra justificado en atención a que se trata de un caso de excepción, en el que, ni el Presidente Municipal propietario, ni el presidente municipal suplente, han podido ocupar el cargo.

Además, el hecho de que, quienes pudieran ocupar los cargos de presidente municipal sustituto, sea una persona ajena al ayuntamiento, misma que no fue electa de manera popular y directa, no conlleva a que este Alto Tribunal declare la invalidez de la norma; en atención a que, como se mostró en párrafos que anteceden, en el proceso de reforma constitucional del artículo 115, del año de mil novecientos ochenta y tres, en lo que, se refiere al régimen de suplencias de integrantes del ayuntamiento, el propio constituyente estimó, que no era necesario convocar a nuevas elecciones, cuando no se tratara de suplir a la mayoría de munícipes.

Así, el régimen de suplencias que, el Congreso del Estado de Durango, ha previsto para cubrir las ausencias del presidente municipal titular o propietario, opera por excepción.

En ese sentido, devienen infundados los argumentos formulados por los promoventes, legisladores del Estado de Durango, en cuanto a que se violentan los artículos 41, párrafo primero y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que establecen que, cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, que será electo de manera popular y directa y estará integrado por un presidente municipal y los regidores y síndicos que la ley determine, por la atribución del Congreso del Estado para designar a la persona que ocupará el cargo de presidente municipal, pudiendo recaer en una persona ajena al propio ayuntamiento, que fue electo.

Finalmente, por lo que hace a los argumentos aducidos por los promoventes en su segundo concepto de invalidez, consistentes en que la reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, transgrede el contenido del artículo 115, fracción I, de la Constitución General de República, en cuanto a que, la competencia que la propia constitución otorga al municipio se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el gobierno del estado; así como el referente a que el Congreso del Estado, usurpó la atribución que el artículo reformado establecía para el Ayuntamiento, sobre la designación del presidente sustituto, provisional o temporal, del Presidente Municipal, creando un medio de control sobre el Ayuntamiento y en particular sobre la figura del Presidente Municipal; como se expondrá a continuación, devienen infundados.

El artículo 115, en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“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.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)”.

Este Alto Tribunal al interpretar el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha referido a las autoridades intermedias en los siguientes criterios jurisprudenciales:

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Junio de 1997

Tesis: P./J. 50/97

Página: 343

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTICULO 115, FRACCION I, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERISTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN. EI Constituyente de 1917 impuso la prohibición de "autoridad intermedia" a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los Gobiernos Estatales, personas conocidas como "jefes políticos" que detentaban un poder real y de hecho reconocido por el gobernador, en virtud del cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. Tomando en consideración lo anterior, debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o pro venga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades.”

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 10/2000

Página: 509

AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.”

De lo anterior, se desprende que por autoridad intermedia, debe entenderse a los órganos o personas, que cuenten con facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, sin que estas sean consecuencia de acuerdos o decisiones, tomados de manera directa, por los diferentes niveles de gobierno, dentro de sus respectivas competencias, que se traduzcan en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades.

Actualizándose la figura de la autoridad intermedia, en los supuestos siguientes:

- a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos.
- b) Cuando tal autoridad, con independencia de su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y,
- c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano de enlace entre el Gobierno del Estado y el Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

Con base en lo anterior, este Alto Tribunal, no advierte que del contenido del artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, se desprenda la existencia de autoridad intermedia alguna.

Efectivamente, el Congreso del Estado de Durango, al contar con la atribución, de designar presidente municipal sustituto, no opera ninguno de los supuestos en los que surge la figura de la autoridad intermedia; toda vez que, no se instituye una autoridad distinta o ajena a los gobiernos estatal y municipal, ni se suplanta o mediatizando las facultades constitucionales o invade la esfera competencial del Ayuntamiento; ni se crea un órgano de enlace entre el Gobierno del Estado y el Municipio, que impida o interrumpa la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

Del mismo modo, se estima que con la citada atribución en la designación de presidentes municipales provisionales, por parte del Congreso del Estado de Durango, no se crea un medio de control sobre el Ayuntamiento y en particular sobre la figura del Presidente Municipal; en virtud de que, como se señaló con anterioridad, el ayuntamiento constituye un órgano colegiado, que gobierna y administra al municipio, el cual se integra tanto por el presidente municipal, como por los regidores y síndicos, tomándose las deliberaciones de manera colegiada; es decir, las determinaciones a que arriba el ayuntamiento, no son particulares del presidente municipal, por lo cual, aún cuando la facultad de la legislatura del estado en el régimen de suplencias, es de carácter excepcional, no se crea un medio de control del ayuntamiento, ya que este se encuentra integrado por más funcionarios, tomándose los acuerdos a que lleguen, por mayoría o unanimidad de votos de sus miembros.

Por lo anterior, al resultar parcialmente fundados los conceptos de invalidez expuestos por la minoría legislativa promovente de esta acción de inconstitucionalidad, procede declarar es declarar la invalidez del primer párrafo del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, en la porción normativa que señala: ***“...Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el Congreso del Estado designará un presidente provisional que cubra la vacante. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo.”***, así como de la porción normativa del entonces párrafo tercero de ese numeral que indica ***“provisional o”***. Y reconocer la validez del resto del contenido normativo del propio precepto, contenido en el Decreto (241) doscientos cuarenta y uno, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado, número cuarenta y ocho, tomo CCXIX, correspondiente al día catorce de diciembre de dos mil ocho.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional, por lo que se establece que la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria surtirá plenos efectos a partir de que se notifiquen por oficio los puntos resolutive de la presente resolución al Poder Legislativo del Estado de Durango.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez del proceso legislativo del que derivó el Decreto 241 por el que se reformó el artículo 52, párrafos primero, segundo y entonces tercero, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, publicado en el Diario Oficial del Estado, número 48, tomo CCXIX, de catorce de diciembre de dos mil ocho.

TERCERO.- Se reconoce la validez de la porción normativa del párrafo primero del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, reformado mediante Decreto 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango número 48, de catorce de diciembre de dos mil ocho, que indica: “En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días consecutivos, será cubierta por el primer regidor, o el que le siga en número”; y del párrafo segundo del propio artículo 52.

CUARTO.- Se declara la invalidez de la porción normativa del párrafo primero del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, reformado mediante Decreto 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango número 48 de catorce de diciembre de dos mil ocho, que dice: ***“Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el Congreso del Estado designará un presidente provisional que cubra la vacante. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo”***; así como de la porción normativa del entonces párrafo tercero de ese numeral que indica ***“provisional o”***.

QUINTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por unanimidad de once votos se determinó que las respectivas declaraciones de invalidez surtan sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutive al Congreso del Estado del Estado de Durango. Por unanimidad de once votos se aprobó el punto resolutive Primero. El punto resolutive Segundo por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y porque sí se da una violación grave y reservó su derecho para formular voto particular. En relación con el punto resolutive Tercero por unanimidad de once votos en cuanto a reconocer la validez de la porción normativa del párrafo primero del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, reformado mediante Decreto 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango número 48, de catorce de diciembre de dos mil ocho, que dice: "En las faltas temporales por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días consecutivos, será cubierta por el primer regidor, o el que le siga en número". Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a reconocer la validez de la porción normativa del párrafo segundo del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, reformado mediante Decreto 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango número 48 de catorce de diciembre de dos mil ocho, que indica "La falta definitiva del Presidente Municipal, será cubierta por el Presidente Municipal Suplente, en caso de impedimento legal o física de éste, el Congreso del Estado designará un presidente sustituto, quien terminará el período"; los señores Ministros Aguirre Anguiano y Aguilar Morales votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos particulares y los señores Ministros Franco González Salas y Luna Ramos lo reservaron para formular voto concurrente. Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a reconocer la validez de la porción normativa del párrafo segundo del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, que dice: "La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo"; los señores Ministros Aguirre Anguiano y Silva Meza votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos particulares. Por unanimidad de once votos en cuanto a declarar la invalidez de la porción normativa del párrafo primero del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, que señala: "Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecutivos, el Congreso del Estado designará un presidente provisional que cubra la vacante. La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo"; y a declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de la porción normativa del párrafo tercero del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, que señala "provisional o", de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Por unanimidad de once votos el punto resolutive Quinto. Las siguientes votaciones no se reflejan en puntos resolutive: Por unanimidad de once votos se determinó que la adición del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, de veintinueve de junio de dos mil nueve, no genera la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se determinó que en el proyecto se conserve el marco teórico contenido en las fojas de la ciento diecisiete a la ciento treinta y cuatro; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron porque se supriman dichas consideraciones.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdo que da fe.

El Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- La Ponente, **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de noventa y siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veinticinco de enero de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 5/2009, promovida por los Diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecinueve de abril de dos mil diez.- Rúbrica.