

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 89/2009, promovida por el Municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro, así como los Votos Particular y Concurrentes formulados por los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Fernando Franco González Salas y José Ramón Cossío Díaz, respectivamente.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 89/2009

**ACTOR: MUNICIPIO DE ARROYO SECO,
ESTADO DE QUERÉTARO**

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIA: ILEANA MORENO RAMÍREZ

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de abril de dos mil trece.

VISTOS; Para resolver los autos de la controversia constitucional 89/2009, y;

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda; poder y órganos demandados y actos impugnados. Arnulfo Ruiz Briones, en su carácter de Regidor y Síndico Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Arroyo Seco, promovió controversia constitucional, mediante oficio recibido el treinta de septiembre de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dicho oficio demandó a la Legislatura y al Gobernador del estado de Querétaro, así como al director del Periódico Oficial de esa entidad y a los ayuntamientos de ésta¹. Asimismo, se demandó² la invalidez del párrafo cuarto del artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, que es del tenor literal siguiente:

El Estado de Querétaro reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano, desde el momento de la fecundación como un bien jurídico tutelado y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta la muerte. Esta disposición no deroga las excusas absolutorias ya contempladas en la legislación penal.

SEGUNDO. Antecedentes. Los hechos y circunstancias del caso narrados en la demanda, en síntesis, son los siguientes:

1. El seis de septiembre de dos mil ocho Fernando Urbiola Ledesma, diputado del Partido Acción Nacional en la LV Legislatura del Estado de Querétaro, presentó una iniciativa para reformar el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, señalando en la exposición de motivos que se pretendía incluir en la Constitución local la protección de la vida desde el momento de la concepción a efecto de no discriminar al ser vivo entre nacido y no nacido y paralelamente considerarle derechos plenos de herencia y patrimonio al concebido.

2. El treinta de septiembre de dos mil ocho, la referida iniciativa se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales de la LV Legislatura.

3. El cuatro de agosto de dos mil nueve, la Comisión de Puntos Constitucionales de la LV Legislatura acordó que se abriera una serie de foros para escuchar posturas y opiniones generales o técnicas de los ciudadanos.

4. El veinticuatro de agosto de dos mil nueve, la Comisión de Puntos Constitucionales de la LV Legislatura se reunió a efecto de discutir y aprobar en definitiva el dictamen de la iniciativa y se modificó la exposición de motivos original, sosteniendo que la vida humana comienza con la fecundación y que los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales, como el Pacto de San José, vinculan al Estado de Querétaro con el principio pro homine, mismo que se afecta si no se protege la vida desde la fecundación.

5. El veinticuatro de agosto de dos mil nueve, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó, por mayoría de votos, la reforma al párrafo cuarto del artículo 2o. de la Constitución Política de Querétaro.

¹ Es decir, los ayuntamientos de los municipios de Querétaro, San Juan del Río, Amealco, Jalpan, Tequisquiapan, Toluca, Peñamiller, Huimilpan, Cadereyta, Pinal de Amoles, Ezequiel Montes, Landa de Matamoros, El Marqués, Corregidora, Pedro Escobedo y San Joaquín.

² Fojas 2 y 3 del escrito inicial de demanda.

6. El treinta y uno de agosto de dos mil nueve, la Comisión de Puntos Constitucionales turnó el dictamen aprobado al Pleno de la LV Legislatura del Estado de Querétaro. El Pleno aprobó el dictamen con una mayoría de veintiún votos a favor del mismo, sin haberse declarado en Constituyente Permanente, como lo exige el artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, razón por la cual un Congreso ordinario fue el que aprobó la modificación a la Constitución.

7. El diecisiete de septiembre de dos mil nueve, habiéndose turnado el proyecto aprobado de reforma constitucional al Municipio de Arroyo Seco, en sesión de cabildo se votó en contra del mismo, por mayoría calificada, por considerarse atentatorio de una serie de derechos que se constituyen como conceptos de invalidez.

8. El diecisiete de septiembre de dos mil nueve, la Legislatura del Estado de Querétaro, sin tomar en cuenta la votación del Municipio de Arroyo Seco, se instaló en Constituyente Permanente con quince diputados presentes y con la votación de catorce municipios, de los dieciocho, a favor, declaró reformada la Constitución, destacando que el número de diputados no fue suficiente para alcanzar la mayoría exigida de las dos terceras partes para reformar la Constitución, razón por la cual se declararon ilegalmente aprobadas las reformas a la Constitución local.

9. El Decreto de reforma se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga" el dieciocho de septiembre de dos mil nueve.

TERCERO. Conceptos de invalidez

1. Impugnaciones relacionadas directamente con vulneración de diversos derechos fundamentales.

La parte promovente, en una porción de su argumento inicial y en los conceptos de invalidez primero, tercero, cuarto, quinto y una parte del segundo, aduce violaciones a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Federal, que a continuación se sintetizan:

La parte promovente estima que la norma controvertida viola lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con lo que viola los artículos 1o., 16 y 133 de la Constitución Federal, toda vez que el Estado mexicano realizó una declaración interpretativa con respecto al párrafo 1 del citado artículo 4 de la mencionada Convención, razón por la cual es una materia que está reservada de manera exclusiva a la Federación.

Asimismo, el impugnante sostiene que si bien la vida es un bien jurídico tutelado y actualmente reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la norma cuya invalidez se demanda, al conferirle al no nacido el carácter de una persona titular de derechos, hace una indebida conceptualización del concepto de persona.

En la primera parte de su segundo concepto de invalidez, el promovente sostiene que, además de que el derecho es siempre pro homine, dado que la norma jurídica sólo se crea por el humano y sólo regula al humano, debe ponderarse en todo caso a favor de la persona nacida y no a favor de un ser que no aún no podrá llamarse persona por tratarse de "algo" [sic] que podría llegar a serlo.

De igual forma, la parte actora sostiene que el artículo 2, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Querétaro viola los artículos 1o., 2o., 4o., 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, porque se violenta el principio de igualdad, la dignidad de las mujeres, la igualdad ante la ley, el derecho a la salud y el principio de supremacía constitucional.

En particular, en concepto de la parte promovente, puesto que la reforma controvertida altera el concepto constitucional de persona, no es sostenible jurídicamente la coexistencia de conceptos divergentes de persona para efectos de la tutela constitucional en la Constitución general de la República y las Constituciones locales, ya que una situación semejante rompería, entre otros efectos, la uniformidad de la protección constitucional que otorgan los derechos fundamentales, trayendo como consecuencia la regresión de algunos derechos, especialmente los derechos reproductivos de las mujeres. En esa línea, la parte promovente estima que la norma impugnada equipara a desiguales, como lo son las personas nacidas y las ahora denominadas "personas no nacidas", puesto que existen circunstancias fácticas que diferencian al cigoto, blastocisto, embrión y feto de un individuo nacido.

En diverso aspecto, el accionante sostiene que la norma reclamada contraviene el principio de laicidad del Estado, transversal a nuestro sistema constitucional, violando así los artículos 3o., 24 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, en concepto del promovente, toda vez que la reforma impugnada constituye la imposición dogmática de una creencia particular como norma general.

En el sexto concepto de invalidez hecho valer por la parte promovente, ésta sostiene que la norma impugnada viola los derechos fundamentales de las mujeres, como son la salud y vida, integridad corporal e intimidad, derecho a decidir y el mandato de no discriminación, así como el principio de progresividad de los derechos sociales consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 133 de la Constitución Federal.

2. Invasión de esferas competenciales

La parte actora, en el argumento inicial de su demanda, sostiene que la norma general cuya invalidez se demanda invade la esfera competencial del Municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro, por las razones siguientes:

- *El Estado de Querétaro, a través de su Legislatura, interrumpe una competencia del Municipio en materia de salud, la cual no solamente se le impone vía legislación local, sino además con fundamento en la Ley General de Salud y su base en los artículos 4o. y 115 constitucional, ya que limita a tal entidad de gobierno a dejar de aplicar lo relativo al reparto gratuito de anticonceptivos de emergencia (la llamada “píldora del día siguiente”) y limita además la obligación de educación sexual y salud reproductiva en razón de la instrucción sobre el uso y aplicación de métodos anticonceptivos a través de las unidades de salud municipal, como el caso del DIF de Arroyo Seco.*
- *Asimismo, la reforma impugnada imposibilita al Municipio actor a cumplir cabalmente con la obligación de vigilar y hacer cumplir las normas generales en materia de salud, misma que le impone la normativa aplicable en materia de salud que se desprende de los artículos 4o. y 115 constitucionales, pasa por la Ley General de Salud y se establece en el artículo 23 de la Ley de Salud Local. Esto aunado a la imposición de cargas administrativas por el seguimiento e instalación de registros de “fecundados”, limitación presupuestaria en materia de salud al reducirse sus presupuestos para los sistemas de salud reproductiva.*
- *El Municipio actor sufre un agravio directo y, por ende, cuenta con el interés jurídico suficiente para actuar.*
- *Por mandato expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal, la materia de salubridad o salud es materia concurrente, lo cual se traduce en que la federación, los estados y municipios participan de materia de salud conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley General de Salud.*
- *El artículo 13 de la Ley General de Salud, en su apartado B, fracciones I, III y IV, distribuye la competencia estatal en dicha materia. En particular, la fracción VIII del artículo 13 remite la materia de planificación familiar al ámbito de competencia estatal.*
- *El artículo 115 constitucional establece supuestos enunciativos del ámbito general de competencia de los Municipios. Dicho artículo constitucional, en el inciso i) de la fracción III, hace un reenvío de competencia a las Constituciones locales para determinar la competencia de los Ayuntamientos en la citada materia de salud.*
- *Dentro del sistema constitucional del Estado de Querétaro, la cuestión de la salud se encuentra delimitada en términos de su artículo 2o., el cual remite a los derechos fundamentales contemplados en la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes federales y estatales aplicables y, por ende, serán las leyes secundarias en Querétaro las que atienden de modo directo tal materia. Bajo esta tesitura los sistemas de salud de aplicación y competencia municipal incluyen tanto a la salud reproductiva y la planificación familiar junto con el uso de los métodos anticonceptivos, dado que estos elementos son parte del concepto salud y son de competencia del mismo, es decir del municipio.*
- *Corresponde a los municipios en el Estado de Querétaro una aplicación de lo referente a la salud sustentándose tal competencia en los artículos 7, fracción I, y 169 de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre en el Estado de Querétaro, en donde se disponen las facultades con que cuentan en tal ámbito los Municipios del Estado de Querétaro.*
- *En el Estado de Querétaro el orden municipal concurre en la materia de salud y, dentro de ella, la salud reproductiva, pues se le asignan diversas facultades a través de los artículos 1o, 9o, 14, 23, 28 y 249 de la Ley de Salud del Estado de Querétaro.*
- *El artículo 23, fracción IV, de la Ley de Salud del Estado de Querétaro establece que le compete a los ayuntamientos vigilar y hacer cumplir las disposiciones generales aplicables en materia de salud. Entre tales disposiciones, se encuentra la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 que establece, entre otros aspectos, la obligación a cargo de todas las instituciones, dependencias y organizaciones del Sistema Nacional de Salud, entre las que, desde luego, se encuentra el Municipio Libre, la de suministrar anticoncepción de emergencia a las víctimas de violación,*

independientemente de su obligación de suministrar recursos de salud, otorgar capacitación y asesoría en salud reproductiva y esto además sin perjuicio de otras obligaciones diversas que le competen como la establecida en la Norma Oficial Mexicana NOM 005-SSA2-1993, en cuyo punto 5.3 se establece la obligación de los prestadores estatales de los servicios de salud de educar a la población en materia de sexualidad y reproducción, así como informar de modo preciso sobre los métodos anticonceptivos que pueden utilizarse y la orientación sobre su uso.

- *En consecuencia, siendo el Ayuntamiento la autoridad sanitaria encargada de vigilar y hacer cumplir a toda institución, dependencia y organización del Sistema de Nacional de Salud, entre otras, las Normas Oficiales Mexicanas antes invocadas, cualquier norma o determinación que genere un conflicto normativo que le impida cumplir con dicha obligación, implica una afectación a su esfera competencial.*
- *Por virtud de la cadena normativa que parte del artículo 115 de la Constitución Federal que remite a las legislaturas estatales el otorgar facultades a los Municipios en su fracción III, inciso i), y a la Ley de Salud estatal en Querétaro, que le otorga la facultad de ser autoridad sanitaria y le impone la obligación de hacer cumplir, entre otras, las referidas Normas Oficiales Mexicanas, el ayuntamiento de Arroyo Seco, Querétaro, tiene, dentro de su esfera de competencias, las de hacer cumplir tales Normas Oficiales Mexicanas y la Ley de Salud, tanto la general como la local, que regulan de forma complementaria lo relativo a la salud y, en este caso específico, a la salud reproductiva.*
- *La reforma constitucional local impugnada impide el cumplimiento de lo mandado por las Normas Oficiales antes invocadas en relación con la anticoncepción de emergencia, el aborto médico (permitidos en el Código Penal del Estado de Querétaro y su Constitución) y la educación sexual en materia de reproducción, distribución, colocación y asistencia sobre el uso de anticonceptivos para mujeres y hasta para hombres; y específicamente de aquellos que impiden que el producto fecundado se desarrolle en el útero de la mujer embarazada. Lo anterior es así, puesto que del texto mismo de la reforma aprobada se desprende que se protege a la vida desde la “fecundación” y además le irroga a esta vida protegida como bien jurídico, el concepto de “nacido” para todos los efectos legales.*
- *El problema que existe cuando la reforma constitucional equipara al fecundado con el nacido, es que el nacido es jurídicamente una persona, y una persona, tiene personalidad, es decir, reconocimiento jurídico y por ende atributos y capacidad de goce de derechos iguales a los de cualquier persona que ha nacido y es parte de la sociedad.*
- *Bajo esta óptica, en Querétaro, si el óvulo fecundado es titular del derecho a la vida y se le reputa como nacido para efectos legales, entonces es necesariamente una persona (pues sólo las personas son titulares de derechos) y siendo persona, la interrupción de los demás elementos necesarios para que se siga dando su gestación y desarrollo (que forzosamente debe ser en el útero de la mujer embarazada) constituye una privación de la vida que satisface incluso el tipo penal de homicidio conforme al Código Penal aplicable en el Estado, generando así un conflicto normativo para el ayuntamiento, mismo que le impide hacer cumplir cabalmente las NOM 046 y la 005 bajo el riesgo de ser partícipe de una conducta típica, antijurídica y culpable.*
- *En virtud de lo anterior es que actualmente el municipio de Arroyo Seco realiza las actividades atinentes a la salud reproductiva, y esto a través del sistema del Desarrollo Integral de la Familia, por medio del cual el municipio cuenta con un centro de atención familiar (ubicado precisamente a un costado de la Plaza central frente a la Presidencia Municipal del poblado de Arroyo Seco) entre cuyas actividades se encuentra la de brindar educación, orientación e información en materia del uso de anticonceptivos, y en su caso el reparto y/o colocación gratuita de sistemas anticonceptivos en los términos que prevé tanto la Ley de Salud del Estado de Querétaro, la Ley General de Salud, y en especial su artículo 68 que ordena la distribución gratuita, en este caso de dispositivos de anticoncepción, y en específico las normas oficiales Mexicanas NOM 005 – SSA2 – 1993, DE LOS SERVICIOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIA.- 30/05/1994 así como la NOM-046-SSA2-2005, VIOLENCIA FAMILIAR SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN.*
- *Esas actividades se realizan como parte de los planes y programas de atención a esta problemática prioritaria e inminente relativa al control natal y al derecho de decisión libre y responsable sobre los hijos, a efecto de que éstos verdaderamente se desarrollen en un ambiente propio, sano y adecuado.*
- *Siendo así, que cualquier ataque que se produzca de manera directa a esta obligación del Municipio de brindar la actividad de salud a favor de sus gobernados y como parte del cumplimiento de sus competencias en tal materia es una afectación a competencias constitucionales y legales en detrimento final de los gobernados en el Municipio mismo y por ende actualiza la aplicación*

de la siguiente tesis: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN”.

- De un análisis armónico de toda la normativa expuesta, se concluye que dentro de la esfera de competencia del Ayuntamiento se encuentra la materia salud o salubridad.
- Dentro de la esfera de competencia del municipio de Arroyo Seco está la aplicación de la Ley General de Salud y de las Normas Oficiales Mexicanas 046-2008 y 005-1993 ya referidas.
- El organismo de Desarrollo Integral de la Familia de Arroyo Seco, con residencia en dicha población, como ya se explicó, tiene la obligación legal y la competencia para dar no solamente atención sobre planificación familiar, para la distribución de medicamentos, el desarrollo de políticas en materia de salubridad y la atención de población vulnerable, sino además el municipio tiene la obligación específica de vigilar y hacer cumplir las Normas Oficiales Mexicanas y las políticas generales y específicas, como en este caso las anteriormente citadas.
- Conforme a lo relatado anteriormente, este ayuntamiento puede y tiene mandato legal para dar cumplimiento al artículo 68 de la Ley General de Salud que en su caso ordena la libre distribución y suministro de anticonceptivos, incluida la anticoncepción de emergencia y la consecuente permisión de asistencia en salud reproductiva, colocación de dispositivos intrauterinos, recomendaciones y funciones educativas en reproducción y sexualidad humana, debiendo dar cumplimiento a las referidas normas oficiales mexicanas 046-08 que en su apartado 6.4.2.3 ordena ofrecer el suministro de anticoncepción de emergencia en casos de violación, y la NOM 005-1993 que en sus puntos 5.3, 5.5.1, 6.5.1 entre otros, importa la necesidad de la educación sexual en materia de salud reproductiva y el asesoramiento y asistencia en el uso y colocación o implementación de métodos anticonceptivos que fundamentalmente afectan la “fecundación” de forma permanente o temporal y que se encuentran permitidos por el estado en aras, precisamente, de esa “humanidad” que el propio poder legislativo de Querétaro aduce defender a través de la citación reiterada de la defensa del principio pro homine mismo, que como se verá en adelante, y en el desarrollo de los conceptos de violación, ha sido utilizado de modo inexacto y falaz por la autoridad demandada.
- Abundando en lo antes citado, es importante referir que por ejemplo, entre las obligaciones que establece la NOM 005 en materia de salud reproductiva, y que es obligación del municipio de Arroyo Seco prestar, se encuentra que uno de los métodos anticonceptivos más utilizados es el dispositivo intrauterino, que opera después de la fecundación del óvulo.
- En México uno de los métodos anticonceptivos más utilizados durante el periodo posparto es precisamente el dispositivo intrauterino (DIU) y la mayor parte de ellos son proporcionados durante la estancia en la unidad médica. El porcentaje de mujeres que ha aceptado el uso del DIU ha ido en aumento en los últimos años; entre 1985-1987 lo usaba el 40.1% y durante 1995-1997 pasó a 49.4%. De esta manera, se puede apreciar una tendencia a aumentar el uso de métodos anticonceptivos que permiten espacial el intervalo entre embarazos sucesivos y que brindan seguridad a las mujeres.
- Igualmente, se encuentra contemplado en la legislación un método que afecta la fecundación, como es la OCLUSIÓN TUBARIA BILATERAL (conocido de modo coloquial como corte de trompas o “ligar”).

3. Violaciones al procedimiento legislativo

La parte demandante sostiene que, en el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del Decreto impugnado se cometieron diversas violaciones invalidantes, lo que constituye una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales:

- En primer lugar, en términos del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Querétaro refiere de modo específico que para poder votar en pleno el proyecto de reforma aprobado, a efecto de que los Municipios del Estado de Querétaro se pronuncien con observaciones sobre el mismo, como parte del procedimiento legislativo de reforma constitucional, es indispensable que se remita el mismo con una anticipación de cinco días hábiles previos a su estudio en el pleno, de modo que tengan oportunidad suficiente de verter las aludidas observaciones.

En el caso, según la parte promovente, el Municipio de Arroyo Seco recibió el dictamen aprobado por comisión el día 25 de agosto de 2009, siendo que la Comisión de Puntos Constitucionales que aprobó tal dictamen para pasarlo al Pleno sesionó el 31 de agosto del mismo año.

Lo anterior implica entonces que realmente el plazo para otorgarle a los municipios de Querétaro y en especial a Arroyo Seco la oportunidad de rendir observaciones no se respetó, máxime considerando la distancia del Municipio que represento, el cual se encuentra a más de tres horas de camino de la capital donde sesiona la Legislatura, haciendo así nugatoria la oportunidad de participar debidamente en el procedimiento legislativo, más allá de oponernos al dictamen definitivo, pero sin dejarnos tiempo suficiente para participar con observaciones como las vertidas en el dictamen de negativa, y no dejarnos asesorar jurídicamente de modo preciso antes de que la Legislatura tomara una decisión, aun cuando es claro que el dictamen es parte de un procedimiento de reforma constitucional, en el cual, los Municipios juegan un papel importantísimo, dado que la facultad de reforma no sólo radica entonces en la decisión política de la Legislatura, sino en los municipios participantes.

- *Por otro lado, e independientemente de la negación del plazo para observar el proyecto legislativo que habría de aprobarse, el primero de septiembre de dos mil nueve sesionó el Pleno de la Legislatura en donde votaron 21 diputados a favor del proyecto de reforma; sin embargo, previamente a tal acto, nunca se declararon en Constituyente Permanente, es decir, al no realizar la declaratoria solemne de que en esa sesión se conformaban como Poder Constituyente Permanente, violentaron el procedimiento legislativo dado que en ese tenor solamente sesionaron como un Poder Legislativo en sesión ordinaria, pero no así con la especialidad de Constituyente Permanente, de modo tal que en esas condiciones, formalmente no podían probar una reforma constitucional, constituyendo ese vicio una cuestión total e ilegal del procedimiento de reforma combatido.*

Más aún, durante la misma sesión y al inicio de ésta el quórum fue de 15 diputados de los 25 que la conforman, aun cuando, la declaratoria de constituyente permanente requiere de las tres cuartas partes del recinto legislativo, es decir, de 16 diputados por los menos, siendo así que con este hecho se refleja que la Legislatura omitió de modo puntual detentar [sic] el requisito de iniciar trabajos como constituyente permanente, y más aún, de tener el quórum para iniciar con tal constitución al inicio de la sesión, de modo tal que todos los actos posteriores, aun cuando en la votación arribaran más diputados ya no puede tener validez, porque, de origen, el órgano legislativo no cumplió el requisito sine qua non para reformar la constitución que era conformarse como constituyente permanente.

- *Por otro lado, una vez aprobado este espurio proyecto, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tenía que ser remitido a los municipios para su votación, y sólo hasta que tres cuartas partes hubiesen aprobado el mismo, podría entonces procederse a su publicación.*

Sucede entonces que al momento en que la Legislación que reforma la Constitución se publicó, es decir, el 18 de septiembre de 2009, se cometió un error gravísimo, dado que en ese momento aún no habían votado más de 14 de los 18 municipios que conforman el Estado, es decir, no existía la mayoría calificada de tres cuartas partes cuando el proyecto de reforma constitucional se publicó, dejando así en franca ilegalidad el procedimiento legislativo y por ende, de raíz se convirtió en un acto inconstitucional de la legislatura local.

- *Por último, previamente a la remisión del proyecto de reforma a los municipios, era indispensable que la Legislatura remitiera el mismo a la Comisión de Redacción y Estilo del propio cuerpo legislativo, como lo dispone el artículo 82 de la Ley Orgánica, y no obstante ello, tal comisión jamás sesionó ni aprobó la redacción del dictamen, afectándose así otra formalidad procedimental de reforma.*

Estos elementos, al decir de la parte promovente, evidencian que se trató de un acto legislativo arbitrario y voluntarioso que además de tener un contenido inconstitucional, como ya se ha visto anteriormente, estuvo viciado de ausencia de formas y respeto a los plazos y principios de reforma constitucional que por ningún motivo podían ser soslayados (aunque a los diputados les urgiera modificar el texto constitucional por cuestiones políticas, como agradar al nuevo gobernador o al saliente) y consecuentemente esta violación implica un atentado directo contra las garantías de legalidad, debido procedimiento y seguridad jurídica que en términos de los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los diputados debieron acatar de modo irrestricto a efecto de no lesionar con su actuar la Constitución en detrimento del municipio de Arroyo Seco y sus municipios.

CUARTO. Artículos constitucionales que el actor señala como violados. Artículos 10., 40., 14, 16, 115, fracción III, inciso i), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Trámite de la controversia. El Ministro Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número 89/2009 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.³

³ Mediante acuerdo de treinta de septiembre de dos mil nueve. Foja 62 de autos.

El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo por demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, así como al Secretario de Gobierno de dicha entidad federativa, pero no al Director del Periódico Oficial del Estado. Asimismo, tuvo como demandados a los restantes municipios del Estado de Querétaro; reconoció el carácter de terceros interesados a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, pero no a las Legislaturas de las entidades federativas que menciona el promovente en su escrito de demanda; ordenó emplazar a las citadas autoridades demandadas para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta de días hábiles y, en el mismo plazo, para que los terceros interesados manifestaran lo que a su derecho convenga; requirió a las autoridades demandadas y a los terceros interesados para que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad y al Congreso del Estado de Querétaro para que, al dar contestación a la demanda, remitiera copia certificadas de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y demás constancias atinentes; asimismo, requirió a los restantes municipios demandados para que remitieran copia certificada de las documentales que acreditaran su notificación y/o intervención en el procedimiento de reformas a la Constitución local, así como de las actas de cabildo relativas a la votación de la reforma constitucional impugnada. No reconoció como tercero interesado al Procurador General de la República.⁴

El Ministro instructor tuvo por presentadas las contestaciones de demanda del Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro y, por su conducto, del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro,⁵ del municipio de Peñamiller,⁶ del municipio de Querétaro a través del síndico,⁷ del Congreso del Estado de Querétaro, por conducto del presidente de la Mesa Directiva,⁸ de los municipios de San Juan del Río y Huimilpan, por conducto de sus síndicos, ordenando correr traslado, con copia de los escritos de cuenta, a la parte actora y al Procurador General de la República, para los efectos legales conducentes,⁹ de la Cámara de Diputados por conducto del Vicepresidente de la Mesa Directiva,¹⁰ del municipio de El Marqués por conducto del síndico, ordenando correr traslado a la parte actora y al Procurador General de la República, para los efectos legales conducentes;¹¹ del municipio de Tequisquiapan, ordenando correr traslado a la parte actora y al Procurador General de la República, para los efectos legales conducentes;¹² pero no así del municipio de Pedro Escobedo por conducto del síndico, toda vez que presentó su escrito fuera del plazo legal de treinta días hábiles.¹³

SEXTO. Contestaciones de la demanda

Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Querétaro

El Poder Legislativo del Estado de Querétaro sostiene, en esencia, que la reforma constitucional impugnada no invade el ámbito competencial de los ayuntamientos en el Estado de Querétaro. No es una reforma en materia de salud, sino que consiste en elevar al rango de la Constitución local el reconocimiento de la duración de la personalidad jurídica que atañe al concebido y no nacido, que es preexistente en el ámbito secundario local y federal.

Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro

El titular del Poder Legislativo del Estado sostiene la validez de los actos reclamados al propio Poder, ya que, señala, la promulgación y publicación por parte del Poder Ejecutivo de la Ley que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro se realizó de conformidad con el artículo 22, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Contestación de la demanda del Secretario de Gobierno

El Secretario de Gobierno del Estado sostiene la validez de los actos reclamados al mismo, ya que, sostiene, el refrendo de la promulgación [sic] de la Ley que reformó el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro se realizó de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Contestación de los demás Municipios del Estado de Querétaro

Las contestaciones respectivas obran en autos.

⁴ Todo ello mediante acuerdo de cinco de octubre de dos nueve. Fojas 63 a 65 de autos.

⁵ Acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil nueve. Foja 235 de autos.

⁶ Ibidem.

⁷ Acuerdo de dos de diciembre de dos mil nueve. Foja 255 de autos.

⁸ Acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil nueve. Foja 620 de autos.

⁹ Acuerdo de ocho de diciembre de dos mil nueve. Foja 686 de autos.

¹⁰ Acuerdo de nueve de diciembre de dos mil nueve. Foja 722 de autos.

¹¹ Acuerdo de veintidós de enero de dos mil diez. Foja 937 de autos.

¹² Acuerdo de seis de enero de dos mil diez. Fojas 821 y 822 de autos.

¹³ Acuerdo de veintidós de febrero de dos mil diez. Foja 991 de autos.

Opinión de la entonces Procuradora General de la República

La entonces titular de la Procuraduría rindió pedimento donde, esencialmente, manifestó que a su juicio se actualizaba una causa de improcedencia. En este sentido, consideró que se surte el supuesto del artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i) constitucional. Esto es así, debido a que el municipio actor carece de interés legítimo para combatir la norma reclamada, pues ésta no afecta de forma alguna su esfera de competencia, a pesar de que aduce que se le impide instrumentar una política pública de salud reproductiva. Es decir, el precepto no trasciende a la esfera de atribuciones del nivel de gobierno del municipio de Arroyo Seco, y no impide, restringe o afecta el ejercicio de las facultades que le concede el artículo 115 de la Constitución Federal.

SÉPTIMO. Audiencia. Sustanciado el procedimiento, el veinticuatro de agosto de dos mil once se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, en la cual se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por presentados los alegatos. Asimismo, se informó que se procedería a elaborar el proyecto de resolución con el que se daría cuenta al Tribunal Pleno, con fundamento en el artículo 36 del mismo ordenamiento legal.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto tercero, fracción I, del Acuerdo 5/2001 del Pleno de este Alto Tribunal, por tratarse de un conflicto entre el Estado de Querétaro y uno de sus municipios.

SEGUNDO. Oportunidad de la demanda. Dado que se impugna el párrafo cuarto del artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro en virtud de la Ley que reformó dicho artículo publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, "La Sombra de Arteaga", el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, se trata de una norma general. Por ende, para analizar la oportunidad de la presentación de la demanda debe atenderse al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁴, que establece que, tratándose de normas generales, el plazo para la presentación de la demanda será de treinta días y se computará a partir del día siguiente de su publicación o de aquél en que se realice su primer acto de aplicación.

En el caso, el plazo para establecer la oportunidad en la presentación de la demanda debe computarse a partir del día siguiente al de la publicación de la citada Ley, misma que, como se indicó, se realizó el dieciocho de septiembre de dos mil nueve. Por lo tanto, el plazo para la presentación de la demanda comenzó el lunes veintiuno de septiembre de dos mil nueve y concluyó el tres de noviembre del mismo año. Dado que la demanda se presentó el treinta de septiembre de dos mil nueve,¹⁵ debe concluirse que fue presentada oportunamente.¹⁶

TERCERO. Legitimación activa. A continuación se realizará el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, así como la legal representación de éste.

De conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios pueden interponer controversias constitucionales en contra de su Estado.

Por su parte, el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia establece que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen estén facultados para representarlo. Así, corresponde verificar la personalidad jurídica de la persona que suscribe la demanda, así como las facultades del cargo que ostenta, a fin de conocer si el municipio está debidamente representado o no.

¹⁴ Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:
[...]

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...].

¹⁵ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁶ Se descuenta del cómputo del plazo los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de septiembre, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de octubre, así como primero de noviembre, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 2º y 3º, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el 12 de octubre, con arreglo al Acuerdo 2/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Unión; y, además, el dos de noviembre, ya que, por acuerdo tomado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó ese día como inhábil.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33, fracción VI,¹⁷ de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, el síndico tiene la facultad de representar legalmente al municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales, razón por la cual, dado que la demanda está suscrita por Arnulfo Ruiz Briones,¹⁸ en su calidad de síndico municipal del ayuntamiento del municipio de Arroyo Seco, del Estado de Querétaro, el Tribunal Pleno concluye que éste se encuentra facultado para suscribir la demanda en la calidad jurídica con la que se ostenta.

CUARTO. Legitimación pasiva. En el presente apartado se analizará si la autoridad que durante la instrucción se consideró como demandada cuenta con legitimación pasiva para intervenir en la presente controversia constitucional.

El Ministro instructor, mediante acuerdo de cinco de octubre de dos mil nueve, determinó tener como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, al Secretario de Gobierno de dicha entidad, éste último respecto del refrendo del decreto promulgatorio de la norma impugnada, así como a los restantes municipios del Estado de Querétaro.

Para tal efecto, debe precisarse que el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, dispone:

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

[...]

Se advierte claramente que tienen la calidad de demandados en las controversias constitucionales contra normas generales, los entes que las hubiesen expedido y promulgado, ya que intervinieron en diferentes etapas del proceso legislativo con que culminó, aunado a que para la validez de la norma general indefectiblemente se requiere tanto de su aprobación como de su promulgación.

Estas ideas justifican que en las controversias constitucionales contra normas generales sea indispensable que concurren al juicio las autoridades que las aprobaron y promulgaron, como se advierte de la exposición de motivos y el dictamen de la Cámara de Origen (Diputados) de la ley reglamentaria de la materia, relacionados con los artículos 10, fracción II, y 61, fracción II¹⁹, que dicen:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

México, D.F., a 6 de Abril de 1995.

INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

...

En el proyecto de ley que se pone a consideración de esta Cámara se precisan también los requisitos que deben contener los escritos de demanda y contestación. Esta previsión tiene como propósito que las partes encaminen adecuadamente sus escritos iniciales a efecto de estar en posibilidad de llegar a constituir de inmediato la materia de la controversia correspondiente. Aun cuando respecto de este tipo de asuntos pudiera parecer excesivo exigir este tipo de requisitos formales en procesos de carácter constitucional, a la larga resulta más conveniente preverlos para lograr una adecuada tramitación y resolución de los juicios.

...

Una vez que el ministro instructor reciba el escrito, deberá solicitar a las autoridades legislativas y ejecutivas que hubieren emitido o promulgado la norma impugnada, para que en un plazo de quince días rindan un informe en que sostengan la validez de esas normas [...].

¹⁷ Artículo 33. El Síndico tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

[...]

VI. Representar legalmente al municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales y delegar esta representación, por acuerdo del Ayuntamiento en los casos en que el municipio tenga un interés;

[...]

¹⁸ Lo que acredita con la certificación de la parte relativa del acta de sesión ordinaria de cabildo del 27 de junio de 2007, por la que se aprueba la separación definitiva de la entonces síndico y se elige a este funcionario como nuevo síndico municipal (fojas 54 y 55 del tomo I de los presentes autos); así como con el nombramiento que expidió a ese efecto el Secretario del ayuntamiento el 21 de septiembre siguiente (foja 51 del tomo I de los presentes autos).

¹⁹ Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

I. [...]

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas [...].

De lo expuesto bien puede verse, como se estableció por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 32/2007, fallada el veinte de enero de dos mil nueve, que tratándose de controversias constitucionales contra disposiciones generales es básico llamar como autoridades demandadas a las que las emitieron y promulgaron, no sólo con el único fin de sostener su validez o hacer la defensa de su constitucionalidad, sino 'para lograr una adecuada tramitación y resolución' en esos juicios, de ahí que se justifica que todos los órganos que participaron en el proceso legislativo concurren al juicio, en el entendido de que solamente podrán hacerlo los originarios, mas no los que sean subordinados, según se desprende de la jurisprudencia P./J. 84/2000 (registro IUS 191294), de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS".²⁰

En el presente caso, el artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro establece el procedimiento para que las adiciones y reformas sean parte de la misma y para tal efecto se requiere la aprobación del Constituyente Permanente local consistente en: las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura del Estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los ayuntamientos que conforman la entidad federativa, razón por la cual puede concluirse que, para la validez de reformas o adiciones, es necesaria no sólo la participación de la Legislatura del Estado, sino también la de los municipios y, por ende, los mismos forman parte de la emisión de la norma general, que hace patente que tengan la calidad de parte demandada en las controversias constitucionales, lo cual se corrobora porque los ayuntamientos son órganos originarios diferenciados de la Legislatura del Estado en el procedimiento especial de que se trata.

Por otra parte, el artículo 22, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Querétaro establece que son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, entre otras, las de promulgar, publicar y ejecutar las leyes.

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro establece, en lo que interesa, que los decretos expedidos por el Gobernador del Estado deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir refrendados por el Secretario de Gobierno. Además, de conformidad con la fracción V del artículo 21 de la invocada ley, la Secretaría de Gobierno tiene la atribución de refrendar, para que sean obligatorias, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que el Gobernador del Estado promulgue o expida, además del titular de la dependencia a la cual el asunto corresponda.

Por las razones anteriores, es correcto tener como entes demandados y con legitimación pasiva a la Legislatura del Estado, al Gobernador Local y al Secretario de Gobierno, así como a los municipios integrantes del Estado de Querétaro.

Además, los demandados que a continuación se enumeran comparecieron a juicio por conducto de la persona autorizada para ello: el Gobernador del Estado de Querétaro²¹, el Secretario de Gobierno²², la Legislatura del Estado de Querétaro²³, el municipio de Peñamiller²⁴, el municipio de Querétaro²⁵, el municipio de San Juan del Río²⁶, Huimilpan²⁷, el municipio de Tequisquiapan²⁸, el municipio de El Marqués²⁹ y el municipio Pedro Escobedo³⁰.

²⁰ Jurisprudencia P./J. 84/2000, publicada en la página 967 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, agosto de 2000.

²¹ Compareció por conducto del Secretario de Gobierno, con fundamento en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Este funcionario acreditó su personalidad con copia certificada del nombramiento respectivo (foja 210 del tomo I de los presentes autos).

²² Quien compareció por sí mismo, y acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento (foja 211 del tomo I de los presentes autos).

²³ Representada por el Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura, conforme al artículo 126, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Este funcionario acreditó su personalidad con copia certificada del *Decreto por el que se declara instalada la LVI Legislatura del Estado de Querétaro y electa la Mesa Directiva que fungirá del 29 de septiembre de 2009 al 31 de marzo de 2010* (fojas 372 a 374 del tomo I de los presentes autos).

²⁴ Representado por el síndico, en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y acreditó su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral de Querétaro (foja 232 del tomo I de los presentes autos).

²⁵ Representado por el síndico, en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y acreditó su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral de Querétaro (foja 242 del tomo I de los presentes autos).

²⁶ Representando por el síndico, en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y acreditó su personalidad con certificación expedida por la Secretaría del ayuntamiento de San Juan del Río, relativa a la toma de protesta del síndico municipal (foja 634 del tomo I de los presentes autos).

²⁷ Representado por el síndico, en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y acreditó su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral de Querétaro (foja 666 del tomo I de los presentes autos).

²⁸ Representado por el síndico, en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y acreditó su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral de Querétaro (foja 806 del tomo II de los presentes autos).

²⁹ Representado por el síndico, en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y acreditó su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral de Querétaro (foja 860 del tomo II de los presentes autos).

³⁰ Representado por el síndico, en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y acreditó su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral de Querétaro (foja 961 del tomo II de los presentes autos).

Por último, los Ayuntamientos de Amealco, Colón, Corregidora, Jalpan, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tolimán, Cadereyta y Ezequiel Montes no acudieron a la presente controversia constitucional.

Es preciso señalar que el municipio de Querétaro, al contestar la demanda, sostiene que no participó en forma alguna en el procedimiento de reforma constitucional, razón por la cual solicita que la presente controversia constitucional se sobresea con respecto a dicho municipio, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia.³¹

No asiste razón al municipio, pues aun cuando no hubiera participado en el proceso legislativo que culminó con la emisión de la norma reclamada –como alega–, lo cierto es que se trata de un municipio integrante del Estado de Querétaro. Ya se ha dicho que, conforme al proceso de reforma constitucional, los municipios son órganos que participan en éste, independientemente de si emiten su voto de manera expresa o no. Es decir, la Constitución local considera al ayuntamiento para efectos de la votación requerida y, en esa medida, tiene legitimación pasiva para ser sujeto demandado en la presente controversia constitucional.

QUINTO. Causas de improcedencia. En seguida se analizarán las causas de improcedencia planteadas por las partes.

a) La controversia constitucional no es la vía idónea para reclamar la declaración de invalidez que demanda

El Poder Legislativo del Estado de Querétaro sostiene, en su contestación de la demanda, que la controversia constitucional no es la vía idónea para reclamar la declaración de invalidez que el promovente demanda. Debe desestimarse dicha causal de improcedencia, en cuanto que la controversia constitucional constituye un mecanismo de control de regularidad constitucional que puede tener como materia de control las normas generales, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 22, fracción IV, y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Por otro lado, en lo tocante al planteamiento hecho valer por la referida parte demandada en el sentido de que la controversia constitucional no es la vía adecuada para reclamar supuestas violaciones a los derechos fundamentales de los habitantes del Municipio actor, se trata de una cuestión que se abordará, en su oportunidad, al estudiar los conceptos de invalidez propuestos, en atención a lo resuelto por el Tribunal Pleno al fallar la diversa controversia constitucional 54/2009.

b) Falta de legitimación activa

El Municipio de Marqués, en su contestación de la demanda, aduce que el actor carece de legitimación activa.

Debe desestimarse el argumento de improcedencia anterior, ya que si por “legitimación activa” se entiende la potestad conferida por el orden jurídico para acudir a un órgano jurisdiccional a solicitar la tramitación de un proceso, el Municipio promovente está facultado para intentar la presente vía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Falta de personería

El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en su contestación de la demanda, sostiene que el promovente carece de personalidad jurídica para interponer la presente controversia constitucional en representación del DIF municipal. Puesto que este argumento constituye una cuestión de fondo, su análisis se realizará en el estudio de fondo. Sirve de apoyo a lo anterior la citada tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 92/99, que lleva por rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”³².

d) Reforma a la norma combatida

Este Tribunal Pleno no deja de advertir que el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro tuvo una modificación posterior a la reforma que se combate en la presente controversia constitucional. A continuación, se expone gráficamente la forma en que se modificó la norma:

³¹ Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]
III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

[...]
³² El texto de esta jurisprudencia dice: “En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”. Jurisprudencia P./J. 92/99, publicada en la página 710 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999.

Decreto publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" 18 de septiembre de 2009	Decreto publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" 29 de marzo de 2013
Ley que reforma el artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro Artículo único. Se reforma el artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, para quedar como sigue: Artículo 2. El Estado garantizará el respeto a la persona y a los derechos humanos, promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para su ejercicio. Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales, los tratados internacionales con aprobación del Senado, esta Constitución y las leyes que de ella emanen. Tiene derecho, además, a estar informada y a manifestar libremente sus ideas, sin más límite que lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El Estado de Querétaro reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano, desde el momento de la fecundación, como un bien jurídico tutelado y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta la muerte. Esta disposición no deroga las excusas absolutorias ya contempladas en la legislación penal. Las autoridades del Estado salvaguardarán el régimen de los derechos y las libertades de todas las personas, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio estatal. Los derechos fundamentales no podrán ser limitados o restringidos; en su interpretación se resolverá siempre a favor del gobernado.	Ley que reforma los artículos 2 y 24 de la Constitución Política del Estado de Querétaro Artículo Primero. Se adiciona un cuarto párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, para quedar como sigue: Artículo 2. El Estado garantizará... Toda persona gozará... Tiene derecho, además... La procuración y la administración de justicia en el Estado, se regirá por las disposiciones y principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado de Querétaro reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano, desde el momento de la fecundación, como un bien jurídico tutelado y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta la muerte. Esta disposición no deroga las excusas absolutorias ya contempladas en la legislación penal. Las autoridades del Estado salvaguardarán el régimen de los derechos y las libertades de todas las personas, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio estatal. Los derechos fundamentales no podrán ser limitados o restringidos; en su interpretación se resolverá siempre a favor del gobernado. Artículo Segundo. Se adicionan dos párrafos, recorriéndose los subsecuentes en su orden y se reforma el último párrafo al artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, para quedar como sigue: Artículo 24. El Ministerio Público... Tratándose de la comisión de conductas tipificadas como delitos no graves, el Ministerio Público no ejercitará la acción penal cuando la víctima o el ofendido y el imputado hayan conciliado y suscrito un convenio, que ponga fin a la controversia, observando para ello lo que al respecto disponga la ley. Los particulares también podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial, en los supuestos que contemple la ley de la materia.

TRANSITORIOS Artículo Único. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.	Para la investigación de los delitos la Procuraduría General de Justicia contará con un cuerpo policiaco de investigación, el cual contará bajo la conducción y mando de aquélla en el ejercicio de esta función. TRANSITORIOS Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”. Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a esta Ley. Artículo Tercero. Atendiendo al criterio de gradualidad a que se refiere el segundo párrafo del Artículo Transitorio Segundo del Decreto de fecha 18 de junio de 2008, que reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación secundaria adoptará la modalidad regional en que entrará en vigor el nuevo sistema de justicia penal y su gradualidad en los distritos judiciales en que se divide el Estado de Querétaro. Una vez que el sistema procesal penal acusatorio haya sido incorporado para substanciar los procedimientos penales en el Estado, emítase la declaratoria correspondiente, la cual deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.
--	--

A juicio de este Tribunal Pleno, la reforma publicada el 29 de marzo de 2013 en el medio de difusión oficial de Querétaro no conduce al sobreseimiento de la presente controversia, pues la modificación al texto constitucional no impactó en la porción normativa que ahora se combate. Por lo tanto, no debe considerarse como un nuevo acto legislativo.

Esto obedece a que dicha reforma no hizo más que adicionar un párrafo al artículo 2o. constitucional. Esto se hizo en el marco de una reforma que también modificó al artículo 24 de la Constitución local, y su finalidad fue la de introducir el nuevo proceso penal acusatorio en la entidad federativa. Sin embargo, no se hizo ningún cambio en relación con el derecho a la vida y su alcance, más allá de recorrer el párrafo que contiene este derecho y no constituye una modificación de carácter normativo. Esto es, la porción normativa que se combate en esta controversia constitucional subsiste, pues no fue cambiada en lo absoluto, más allá de recorrer su orden, pues pasó de ser el párrafo cuarto a ser el párrafo quinto del artículo 2o. constitucional. Es aplicable al presente caso, por analogía, la jurisprudencia P./J. 96/2007, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL”³³.

³³ El texto de esta tesis dice: “Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”, sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional”. Jurisprudencia P./J. 96/2007, registro IUS 170882, publicada en la página 742 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007.

Más aún, el proceso de reforma constitucional de 2013 no hace una sola mención al derecho a la vida y el legislador no expresó su voluntad en el sentido de modificar la porción normativa que se combate. Es decir, no formó parte del proceso legislativo, ni directa ni indirectamente. En éste no se justificó de ninguna manera por qué se establecen los alcances de este derecho en los términos en que lo hace la norma. En cambio, todas estas justificaciones son las que dan sustento y son la materia de la reforma constitucional de 2009. Consecuentemente, es posible analizar los vicios atribuidos al acto legislativo impugnado en la demanda promovida por el municipio de Arroyo Seco, estado de Querétaro; en el entendido de que, aun cuando la parte actora se refirió al artículo 2o., párrafo cuarto constitucional, la porción normativa combatida actualmente está ubicada en el párrafo quinto del mismo precepto.

SEXTO. Interés legítimo. La entonces Procuradora General de la República consideró que la presente controversia constitucional es improcedente, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, se debe a que se estima que la norma combatida de ninguna forma afecta el ámbito de atribuciones del municipio actor y, consecuentemente, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional. Señala que, a su parecer, no hay un principio de agravio al municipio, pues se trata de un acto totalmente ajeno a su esfera de atribuciones.

En este sentido, argumenta que, el hecho de que el municipio actor considere que la porción normativa combatida le impida instrumentar una política pública de salud reproductiva, no es suficiente para efectos de acudir a la controversia constitucional. El ayuntamiento no sufre ninguna afectación a su esfera de competencia, pues la norma no hace más que reconocer al ser humano el carácter de nacido desde el momento de la fecundación, protegiéndolo legalmente desde este momento hasta su muerte; lo cual no restringe o afecta el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 115 constitucional.

Además, considera que hay varios precedentes aplicables al respecto. Primero, invoca la controversia constitucional 9/2000, de donde derivó la jurisprudencia P./J. 83/2001 (registro IUS 189327), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA". De este precedente destaca que el interés legítimo se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada es susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve, en razón de la situación de hecho en la que se encuentra, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para que se pueda exigir su estricta observancia.

Luego, cita la controversia constitucional 5/2001, donde considera que se amplió el concepto de interés legítimo, al señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades para dirimir cuestiones que impliquen violaciones a la Constitución Federal, aunque no se alegue una invasión de esferas competenciales, siempre y cuando exista un principio de afectación. Refiere que, con motivo de esta resolución, se emitió la jurisprudencia P./J. 112/2001 (registro IUS 188857), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE".

Enseguida, se hace referencia a la controversia constitucional 328/2001, donde, a decir de la Procuradora, se volvió a restringir el concepto de interés legítimo; y de donde surgió la jurisprudencia P./J. 54/2004 (registro IUS 180916), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES".

Finalmente, se cita la controversia constitucional 33/2002, pues se dice que ahí se resolvió que, cuando la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, debe sobreseerse en la controversia constitucional. De este precedente derivó la jurisprudencia P./J. 50/2004 (registro IUS 181168), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DE FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN".

En un sentido similar, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro consideró que la norma general impugnada no implica una invasión de esferas competenciales y, adicionalmente, alegó que el actor carece de interés, toda vez que no tiene ninguna clínica, hospital, centro de salud o cualquier otro establecimiento que se encargue de prestar los servicios de salud que afirma, ni de distribuir los medicamentos que señala. De igual forma, el DIF municipal tampoco cuenta con clínicas, hospitales centros de salud o establecimiento alguno donde el actor "distribuya" los medicamentos o "preste los servicios de salud".

Debe desestimarse esta causa de improcedencia.

A partir de un análisis de la demanda, se advierte que el municipio actor formuló conceptos de invalidez de diversa naturaleza, pues alegó que la norma combatida viola derechos humanos de los munícipes, que invade su esfera competencial y, además, que se violaron las leyes que establecen el procedimiento legislativo de reforma constitucional. En cuanto a este último punto, el municipio actor señala que no se le dio participación en el procedimiento de reforma constitucional, a pesar de que la Constitución de Querétaro prevé la intervención de los municipios en dicho proceso.

Este concepto de invalidez, por sí solo, es suficiente para considerar que el municipio actor tiene interés en la presente controversia constitucional. Es decir, se alega una violación que genera una afectación directa a la parte actora, que incluso es autónoma respecto de los demás conceptos de invalidez de naturaleza sustantiva que se plantearon, puesto que se refiere a las condiciones en que se desarrolló el proceso de reforma a la Constitución queretana. La parte actora aduce que no fue escuchada en dicho proceso y que no se respetaron las garantías institucionales que como municipio tiene en el proceso de reforma constitucional. Entonces, su interés legítimo deriva de las propias violaciones procesales que combate. Por tanto, para considerar que en un caso como el presente hay un principio de afectación a su interés legítimo, basta con que el municipio actor afirme que no se respetaron sus garantías institucionales en el proceso de reforma legislativa para que se actualice la necesidad de estudiar este planteamiento.

Por este motivo, el municipio actor cuenta con interés legítimo en la presente controversia constitucional para hacer valer vicios en el procedimiento de reformas a la Constitución del estado de Querétaro.

SÉPTIMO. Estudio de fondo

Por razones de método, este Tribunal Pleno analizará, en primero término, las violaciones procedimentales aducidas, en tanto violaciones o vicios formales,³⁴ en virtud de que, conforme al artículo 105 de la Constitución Federal, de estimarse fundadas las mismas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por lo tanto, la norma dejaría de tener existencia jurídica, razón por la cual no cabe estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que, de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor.

Sirve de apoyo a lo anterior, por las razones que la informan, la jurisprudencia P./J. 42/2007, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)".³⁵

La parte demandante sostiene que, en el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la norma impugnada se cometieron diversas violaciones invalidantes, lo que constituye una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo siguiente:

- *En primer lugar, en términos del artículo 81 [sic] de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Querétaro se refiere de modo específico que para poder votar en pleno el proyecto de reforma aprobado, a efecto de que los municipios del Estado de Querétaro se pronuncien con observaciones sobre el mismo, como parte del procedimiento legislativo de reforma constitucional, es indispensable que se remita el mismo con una anticipación de cinco días hábiles previos a su estudio en el pleno, de modo que tengan oportunidad suficiente de verter las aludidas observaciones.*

³⁴ Por "violaciones formales" se entienden todas las irregularidades cometidas en el procedimiento legislativo que conduzca a la creación de la norma impugnada.

³⁵ El texto de la jurisprudencia dice: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento". Jurisprudencia P./J. 42/2007, registro IUS 172559, publicada en la página 1639 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007.

En el caso, según la parte promovente, el municipio de Arroyo Seco recibió el dictamen aprobado por la comisión el día 25 de agosto de 2009, siendo que la Comisión de Puntos Constitucionales que aprobó tal dictamen, para pasarlo al Pleno, sesionó el 31 de agosto del mismo año.

Lo anterior implica entonces que realmente el plazo para otorgarle a los Municipios de Querétaro y en especial a Arroyo Seco la oportunidad de rendir observaciones no se respetó, máxime considerando la distancia del municipio actor, el cual se encuentra a más de tres horas de camino de la capital donde sesiona la Legislatura, haciendo así nugatoria la oportunidad de participar debidamente en el procedimiento legislativo, más allá de oponernos al dictamen definitivo, pero sin dejarnos tiempo suficiente para participar con observaciones como las vertidas en el dictamen de negativa, y no dejarnos asesorar jurídicamente de modo preciso antes de que la Legislatura tomara una decisión, aun cuando es claro que el dictamen es parte de un procedimiento de reforma constitucional, en el cual, los Municipios juegan un papel importantísimo, dado que la facultad de reforma no sólo radica entonces en la decisión política de la Legislatura, sino en los Municipios participantes.

- *Por otro lado e independientemente de la negación del plazo para observar el proyecto legislativo que habría de aprobarse, el primero de septiembre de dos mil nueve sesionó el Pleno de la Legislatura en donde votaron 21 diputados a favor del proyecto de reforma. Sin embargo, previamente a tal acto, nunca se declararon en Constituyente Permanente, es decir, al no realizar la declaratoria solemne de que en esa sesión se conformaban como Poder Constituyente Permanente, violentaron el procedimiento legislativo dado que en ese tenor sólo sesionaron como un Poder Legislativo en sesión ordinaria, pero no así con la especialidad de Constituyente Permanente, de modo tal que en esas condiciones, formalmente no podían aprobar una reforma constitucional, constituyendo ese vicio una cuestión toral e ilegal del procedimiento de reforma combatido.*

Más aún, durante la misma sesión y al inicio de ésta el quórum fue de 15 diputados de los 25 que la conforman, aun cuando la declaratoria de constituyente permanente requiere de las tres cuartas partes del recinto legislativo, es decir, de 16 diputados por los menos, siendo así que con este hecho se refleja que la Legislatura omitió de modo puntual detentar [sic] el requisito de iniciar trabajos como constituyente permanente, y más aún, de tener el quórum para iniciar con tal constitución al inicio de la sesión, de modo tal que todos los actos posteriores, aun cuando en la votación arribaran más diputados ya no puede tener validez, porque, de origen, el órgano legislativo no cumplió el requisito sine qua non para reformar la Constitución, que era conformarse como constituyente permanente.

- *Por otro lado, una vez aprobado este espurio proyecto, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tenía que ser remitido a los municipios para su votación, y sólo hasta que tres cuartas partes hubiesen aprobado el mismo, podría entonces procederse a su publicación.*

Sucede entonces que al momento en que se publicó la Legislación que reforma la Constitución, es decir, el 18 de septiembre de 2009, se cometió un error gravísimo, dado que en ese momento aún no habían votado más de 14 de los 18 Municipios que conforman el Estado, es decir, no existía la mayoría calificada de tres cuartas partes cuando el proyecto de reforma constitucional se publicó, dejando así en franca ilegalidad el procedimiento legislativo y, por ende, de raíz se convirtió en una acto inconstitucional de la legislatura local.

- *Por último, previamente a la remisión del proyecto de reforma a los municipios, era indispensable que la Legislatura remitiera el mismo a la Comisión de Redacción y Estilo del propio cuerpo legislativo, como lo dispone el artículo 82 de la Ley Orgánica y, no obstante ello, tal comisión jamás sesionó ni aprobó la redacción del dictamen, afectándose así otra formalidad procedimental de reforma.*

Estos elementos, al decir de la parte promovente, evidencian que se trató de un acto legislativo arbitrario y voluntarioso que además de tener un contenido inconstitucional, como ya se ha visto anteriormente, estuvo viciado de ausencia de formas y respeto a los plazos y principios de reforma constitucional que por ningún motivo podían ser soslayados (aunque a los diputados les urgiera modificar el texto constitucional por cuestiones políticas, como agrandar al nuevo gobernador o al saliente) y, consecuentemente, esta violación implica un atentado directo contra las garantías de legalidad, debido procedimiento y seguridad jurídica que en términos de los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los diputados debieron acatar de modo irrestricto a efecto de no lesionar con su actuar la Constitución en detrimento del Municipio de Arroyo Seco y sus municipios.

Es fundado el concepto de invalidez donde se argumenta que no se tenían los votos suficientes por parte de los ayuntamientos para la aprobación de la reforma constitucional. Además, esta violación es de tal relevancia que produce la invalidez total de la reforma constitucional combatida, como se explicará a continuación.

Conforme al artículo 39³⁶ de la Constitución Política del Estado de Querétaro, la propia Constitución puede ser reformada y adicionada. Este precepto establece el procedimiento para la reforma. Para ello, es necesario que la reforma sea aprobada por el "Constituyente Permanente", el cual está conformado por: 1) las dos terceras partes del total de los integrantes de la Legislatura y 2) el voto de las dos terceras partes de los ayuntamientos. Además, se precisa que éstos pueden votar a favor o en contra de la reforma constitucional, y deben ser convocados a participar en los trabajos de estudio y dictamen de las iniciativas de reforma constitucional. El artículo 11³⁷ constitucional señala que el estado de Querétaro tiene 18 municipios, por lo que, para efectos de las reformas constitucionales, es necesario el voto favorable de 12 de ellos, que es el número equivalente a las dos terceras partes del total.

El proceso de reforma constitucional se precisa de manera más detallada en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Conforme a la legislación local³⁸, las iniciativas (ya sea de ley o de reforma constitucional) deben remitirse a la Comisión correspondiente. Esta Comisión tiene el encargo de dictaminar la iniciativa, lo cual significa que se emite un pronunciamiento que propone la aprobación de la iniciativa (en sus términos o con modificaciones) o propone que sea rechazada.

De manera particular, destaca lo dispuesto en el artículo 51 de este ordenamiento, pues ahí se regula la forma en que se debe dar participación a los ayuntamientos en las reformas constitucionales, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución estatal. El referido artículo 51 dice lo siguiente:

Artículo 51. (Participación de los Ayuntamientos en reformas constitucionales) Para la participación de los Ayuntamientos en las reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, se seguirá el siguiente procedimiento:

- I. Una vez turnada la iniciativa a la Comisión respectiva, para su estudio y dictamen, la Comisión le remitirá copia de la misma a los Ayuntamientos para su conocimiento;
- II. La Comisión convocará a los Ayuntamientos a los trabajos de estudio y dictamen de las iniciativas;
- III. Los Ayuntamientos podrán acreditar ante la Comisión respectiva, a un integrante como representante;
- IV. El representante podrá participar con voz, cuando se discutan las iniciativas en la Comisión;
- V. Emitido el dictamen, la Comisión notificará el mismo a los Ayuntamientos, quienes tendrán cinco días para hacer llegar sus consideraciones, que serán analizadas por la Comisión para replantear el contenido del dictamen, en su caso; y
- VI. Hecho lo anterior, la Comisión presentará ante el Pleno el dictamen correspondiente.

Se desprende de este artículo la participación de los ayuntamientos en los trabajos de estudio y dictamen de las iniciativas de reforma constitucional. De manera particular, pueden emitir su opinión sobre el dictamen que la Comisión respectiva emita, sobre la iniciativa de reforma constitucional. Es decir, conforme a las fracciones V y VI de este artículo, una vez que la Comisión dictaminadora emite su dictamen, éste se remite a los ayuntamientos, para que hagan llegar sus consideraciones al respecto. Transcurrido el plazo de 5 días, la Comisión presentará ante el Pleno de la Legislatura el dictamen correspondiente, para su discusión. En el caso de las iniciativas que proponen una reforma a la Constitución queretana, la propuesta debe aprobarse por una mayoría equivalente a las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, según el artículo 39 constitucional y los artículos 75³⁹, 76⁴⁰ y 79⁴¹ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

³⁶ Artículo 39. Esta Constitución es la Norma Fundamental del Estado y podrá ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere la aprobación del Constituyente Permanente consistente en: las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura del Estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos. El voto que emitan los Ayuntamientos podrá ser a favor o en contra, debiendo de fundar y motivar el sentido del mismo, y deberán ser convocados por la Legislatura del Estado a participar en sus trabajos de estudio y dictamen.

Si transcurrieran más de treinta días naturales después de que los Ayuntamientos recibieron para su consideración la propuesta de reformas aprobada por la Legislatura del Estado, sin que ésta reciba el acuerdo municipal respectivo, se entenderá que las reformas han sido aprobadas. Cuando se reciban los votos necesarios para la aprobación de las reformas, se procederá de inmediato a su declaración correspondiente.

³⁷ Artículo 11. La división política y administrativa del territorio de la Entidad, comprende los siguientes municipios:

Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Toluca.

Los municipios tendrán la denominación, cabecera municipal, límites y extensión que señale la ley.

³⁸ Artículo 48. (Obligatoriedad de emitir dictamen) Las Comisiones deberán emitir el dictamen que proponga aprobar la iniciativa, en sus términos o con modificaciones, o bien, rechazarla, pero no podrá dispensarse en ningún caso su dictamen.

Las Comisiones deberán emitir el dictamen a más tardar treinta días naturales anteriores al término del ejercicio constitucional de la Legislatura.

En las modificaciones se podrán suprimir fragmentos de la iniciativa, hacer variaciones de forma o de fondo y adicionar o complementar el texto original con elementos distintos a los que formen parte de la iniciativa.

³⁹ Artículo 75. (Tipos de mayoría) Todas las resoluciones se aprobarán por mayoría simple, salvo que exista prevención especial.

Para los efectos de la presente ley, se consideran los siguientes tipos de mayoría:

a) Simple: La que representa la mitad más uno de los votos de los diputados presentes en una sesión.

b) Relativa: La que representa el mayor número de votos de los diputados presentes en una sesión, respecto a los distintos resultados de las votaciones emitidas para un solo asunto.

c) Calificada: La que representa las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

⁴⁰ Artículo 76. (Votación de normas constitucionales) La aprobación de leyes que reformen, deroguen o adicionen preceptos de la Constitución Política del Estado de Querétaro, requerirá la mayoría calificada.

⁴¹ Artículo 79. (Aprobación del dictamen) El resultado de la aprobación de los dictámenes que se presenten ante el Pleno, será el siguiente:

A continuación, la Ley Orgánica establece cómo deben aprobarse los proyectos de reformas constitucionales, en los siguientes términos:

Artículo 82. (Aprobación de proyecto de reformas constitucionales) Cuando la Legislatura apruebe reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Querétaro, se remitirá a los Ayuntamientos copia certificada del proyecto de ley aprobado, previo trabajo de la Comisión de Redacción y Estilo.

Los Ayuntamientos deberán fundar y motivar el sentido de su voto, mismo que podrá ser a favor o en contra.

Si al recibirse los votos de los Ayuntamientos existiera duda sobre su sentido o contenido, el Presidente de la Legislatura, dentro de los diez días naturales siguientes al de la recepción del voto, podrá solicitar al remitente aclare los puntos que considere pertinentes dentro de un plazo igual al señalado, siempre que no se exceda el plazo señalado en la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Así pues, una vez que la Legislatura aprueba el proyecto de reforma constitucional por la mayoría de dos terceras partes, se ordena la remisión del documento denominado “proyecto de ley aprobado” a los ayuntamientos. Lo anterior es así, para el efecto de que éstos voten a favor o en contra del proyecto de ley aprobado. Entonces, es necesario el voto en sentido afirmativo de 12 ayuntamientos para validar el proyecto de ley aprobado.

Por lo tanto, claramente se aprecia la participación de los ayuntamientos en diversas fases del proceso de reforma constitucional en Querétaro. Primero, intervienen en la etapa de estudio y dictamen de la iniciativa. Asimismo, una vez que la Comisión respectiva emite su dictamen, los ayuntamientos pueden expresar su parecer al respecto. Después, el dictamen se somete a votación del Pleno y, una vez aprobado por la mayoría calificada, se considera que hay un “proyecto de ley aprobado”. Este documento se envía a los ayuntamientos, para que emitan su votación. Conforme al artículo 39 constitucional, este proyecto de ley requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los ayuntamientos.

Ahora, una vez sentado el proceso para la reforma constitucional en el Estado de Querétaro, es necesario determinar cómo fue que se dio el proceso respecto de la norma combatida.

A partir de una revisión de las constancias de autos, se advierte que la Comisión de Puntos Constitucionales de la LV Legislatura sesionó el 24 de agosto de 2009⁴². Durante esa sesión, uno de los puntos del día era la discusión y aprobación del dictamen de la iniciativa de ley que reforma el artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. El mencionado dictamen fue aprobado por unanimidad de 6 votos a favor, por lo que “el Diputado Presidente instruye a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos para que una vez que se haya cumplido con lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley orgánica del Poder Legislativo, se remita a la mesa directiva para que forme parte del orden del día de la próxima sesión plenaria”.

En acatamiento de esta instrucción, se remitió el dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales a los ayuntamientos. Se advierte que los oficios mediante los cuales se hizo del conocimiento de los municipios el contenido del dictamen fueron notificados casi todos el 25 de agosto de 2009. Es decir, 17 municipios recibieron la notificación relativa a la aprobación del dictamen de reforma constitucional ese día⁴³, mientras que el municipio de San Juan del Río lo recibió el 24 de agosto del mismo año⁴⁴.

I. Si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo aprueba, se turnará a la Comisión de Redacción y Estilo para los efectos previstos en esta Ley;

II. Si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo rechaza, se ordenará su archivo, salvo que éste acuerde instruir a la Comisión que presentó el dictamen, a efecto de que emita uno nuevo;

III. Si el dictamen propone rechazar la iniciativa y el Pleno lo aprueba, se archivará el asunto como concluido; y

IV. Si el dictamen propone rechazar la iniciativa y el Pleno lo rechaza, se devolverá a la Comisión que presentó el dictamen, a efecto de que emita uno nuevo.

Para efecto de las fracciones II y IV del presente artículo, en caso de que el dictamen contenga voto particular, la instrucción del Pleno será para que el dictamen se emita con base en el mismo.

⁴² Foja 378 del tomo I de autos.

⁴³ Se trata de los siguientes municipios: Amealco (foja 477), Arroyo Seco (foja 478), Cadereyta de Montes (foja 479), Colón (foja 480), Corregidora (foja 481), El Marqués (foja 482), Ezequiel Montes (foja 483), Huimilpan (foja 484), Jalpan de Serra (foja 485), Landa de Matamoros (foja 486), Pedro Escobedo (foja 487), Peñamiller (foja 488), Pinal de Amoles (foja 489), Querétaro (foja 490), San Joaquín (foja 492), Tequisquiapan (foja 493) y Tolimán (foja 494).

⁴⁴ Foja 391 del tomo I de autos.

Posteriormente, en la sesión celebrada por la Comisión de Puntos Constitucionales el 31 de agosto de 2009, se informó sobre el procedimiento de dictamen de la Iniciativa de ley por la que se reforma el artículo 2 de la Constitución local, de la siguiente forma:

Continuando con el desahogo del punto IV del orden del día, el Diputado Presidente informa que se han enviado a los 18 ayuntamientos del Estado, el dictamen de la Iniciativa de Ley que reforma el artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, conforme a lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, por lo que ha vencido el plazo de 5 días sin que se haya presentado consideración alguna por lo que no hay que hacer replanteamiento al Dictamen de mérito, quedando en los términos como fue aprobado el pasado 24 de agosto del presente año, por lo que se instruye a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos para [sic] continúe con el trámite correspondiente de dicha Iniciativa⁴⁵.

Es decir, aquí se informó que los municipios recibieron el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales, y se dijo que ninguno de los ayuntamientos formuló observaciones. Por ello, se ordenó continuar con el proceso de reforma constitucional. Entonces, el dictamen se remitió al Pleno de la Legislatura, para su votación por los diputados. En la sesión del Pleno de la LV Legislatura del Estado de Querétaro, celebrada el 10. de septiembre de 2009, se votó el dictamen de reforma al artículo 20. constitucional, en los siguientes términos:

Enseguida, se da cuenta del Dictamen de la Iniciativa de Ley que reforma el Artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales; sometiéndose a discusión y en virtud de no existir oradores inscritos se somete a votación, informando a los Diputados presentes que para reformar la Constitución Política del Estado de Querétaro, se requiere el voto de las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura de conformidad con establecido en el artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, siendo el resultado de 21 votos a favor y 0 en contra. En vista del resultado de la votación y de conformidad con lo establecido en los artículos 19 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Querétaro, 79 fracción I y 126 fracciones V y XIII de la ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, se declara aprobado el Dictamen de mérito, tórnese a la Comisión de Redacción y Estilo para que en los términos del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, formule la minuta respectiva y en su momento, expídase el proyecto de Ley correspondiente y una vez que se haya dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, envíese al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado⁴⁶.

De acuerdo con el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 39 de la Constitución queretana, el Constituyente Permanente está compuesto por las dos terceras partes del número total de los integrantes de la Legislatura del Estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los ayuntamientos. El 10. de septiembre de 2009, 21 diputados (de un total de 25⁴⁷) votaron favorablemente el dictamen de iniciativa de reforma constitucional. Por lo tanto, este órgano del Constituyente Permanente completó una fase del proceso de reforma constitucional, y se emitió el "proyecto de ley aprobado" a que se refiere el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Por lo tanto, para concluir el proceso de reforma constitucional contemplado en el mencionado artículo 39 constitucional, restaba la aprobación de las dos terceras partes de los ayuntamientos, que también conforman al Constituyente Permanente. Para estos efectos, la Legislatura emitió, el mismo 10. de septiembre de 2009, oficios dirigidos a cada uno de los ayuntamientos, con el siguiente contenido:

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 19 y 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, 124 fracciones I y VIII, 126 fracciones V y XIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en Sesión del Pleno celebrada el 1 de septiembre de 2009, se ordenó remitir a ese Ayuntamiento, los proyectos de "LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO" y "LEY POR LA QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO" a efecto de que informe a este Poder Legislativo el sentido de su voto.

⁴⁵ Foja 379 del tomo I de autos.

⁴⁶ Foja 382 (reverso) del tomo I de autos.

⁴⁷ Conforme al artículo 16 de la Constitución de Querétaro, que dice:

Artículo 16. El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años. Quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Los diputados tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

La Legislatura del Estado se instalará el 26 de septiembre del año que corresponda, con la concurrencia de los diputados electos que se presenten; el funcionamiento y demás disposiciones necesarias para el ejercicio de la función legislativa se establecerán en la ley.

Estos oficios se notificaron a los municipios entre los días 3 y 4 de septiembre de 2009⁴⁸.

El 17 de septiembre de 2009, la LV Legislatura del Estado de Querétaro celebró una sesión solemne, donde, entre otras cosas, se hizo la “declaración relativa al cómputo de votos emitidos por los ayuntamientos con motivo de la reforma a los artículos 2 y 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro”:

III. A efecto de continuar con el orden del día, con fundamento en el artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, el Diputado Presidente, solicita a la Diputada Primera Secretaria de conformidad con el artículo 131 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, dé cuenta del cómputo de los votos en relación a los Proyectos de Leyes por los que se reforman los artículos 2 y 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Acto continuo, la Diputada Primera Secretaria da cuenta que mediante informe de la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos como Oficialía de Partes del Poder Legislativo, mismo que obra en la Gaceta legislativa, se recibieron oficios suscritos por catorce Ayuntamientos de los municipios del Estado, por los cuales remiten su voto con motivo de la Reforma a los artículos 2 y 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en el siguiente orden:

En relación al artículo 2: 1.- Municipio de Colón, voto a favor. 2.- Municipio de Amealco de Bonfil, voto a favor. 3.- Municipio de Huimilpan, voto a favor. 4.- Municipio de San Joaquín, voto a favor. 5.- Municipio de Tolimán, voto a favor. 6.- Municipio de Jalpan de Serra, voto a favor. 7.- Municipio de Pedro Escobedo, voto a favor. 8.- Municipio de El Marqués, voto a favor. 9.- Municipio de Tequisquiapan, voto a favor. 10.- Municipio de Landa de Matamoros, voto a favor. 11.- Municipio de Peñamiller, voto a favor. 12.- Municipio de Pinal de Amoles, voto a favor. 13.- Municipio de San Juan del Río, voto a favor. 14.- Municipio de Corregidora, voto a favor.

[...]

[S]iendo el resultado para la reforma al artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro de 14 votos a favor y en cuanto a la reforma al artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, el resultado es de 13 votos a favor y un voto en contra. De conformidad con los artículos 19 párrafo primero y 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, 81 y 126 fracciones V y XIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en virtud del resultado, se declaran aprobados por el Constituyente Permanente, los Proyectos de leyes por los que se reforman los artículos 2 y 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, envíense al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico oficial del Gobierno del Estado. [...] ⁴⁹.

Con esta declaratoria, se dio por concluido el proceso de reforma constitucional contemplado en el artículo 39 de la Constitución de Querétaro.

Sin embargo, a partir de una revisión de las constancias de autos, este Tribunal Pleno advierte que hubo una grave violación al proceso de reforma constitucional, de tal magnitud que invalida toda la reforma. Ésta consiste en que la Legislatura contabilizó incorrectamente las votaciones de los ayuntamientos y, contrariamente a lo manifestado en la declaratoria, no se tenía la mayoría de 12 votos a favor del “proyecto de ley aprobado” que impone el artículo 39 constitucional.

Es decir, según la contestación de la demanda de controversia constitucional que formularon el Poder Legislativo y los municipios, se advierte que varias de las votaciones que tomó en cuenta la Legislatura para efectos del artículo 39 constitucional, no eran votos respecto del “proyecto de ley aprobado”. Por el contrario, eran documentos donde los municipios se pronunciaron respecto del dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales.

Esto obedece a que, de los oficios remitidos por los municipios a la Legislatura, se advierte que la aprobación que formularon los cabildos respectivos se realizó en sesiones que tuvieron lugar previamente a la celebración de la sesión del Pleno de la LV Legislatura del 10. de septiembre de 2009, donde los diputados votaron el dictamen de reforma y emitieron el “proyecto de ley aprobado”, o incluso antes de la notificación a los ayuntamientos del “proyecto de ley aprobado”. Lo anterior se evidencia gráficamente de la siguiente forma:

⁴⁸ Fojas 525 a 541 del tomo I de autos.

⁴⁹ Foja 388 del tomo I de autos.

	Municipio	SESIÓN DE DISCUSIÓN
1	Amealco de Bonfil ⁵⁰	A favor (sesión de cabildo del 28/ago/2009)
2	Colón ⁵¹	A favor (sesión de cabildo del 26/ago/2009)
3	Huimilpan ⁵²	A favor (sesión de cabildo del 26/ago/2009)
4	Jalpan de Serra ⁵³	A favor (sesión de cabildo del 27/ago/2009)
5	Landa de Matamoros ⁵⁴	A favor (no se precisa en qué día sesionó el cabildo, pero el oficio donde se informa la votación al Congreso es del 31/ago/2009)
6	Pedro Escobedo ⁵⁵	A favor (sesión de cabildo del 31/ago/2009)
7	Peñamiller ⁵⁶	A favor (sesión de cabildo del 31/ago/2009)
8	Pinal de Amoles ⁵⁷	A favor (no se precisa en qué día sesionó el cabildo, pero el oficio donde se informa la votación al Congreso es del 28/ago/2009)
9	San Joaquín ⁵⁸	A favor (sesión de cabildo del 27/ago/2009)
10	Tolimán ⁵⁹	A favor (sesión de cabildo del 26/ago/2009)
11	Tequisquiapan ⁶⁰	A favor (sesión de cabildo del 01/sep/2009)
12	El Marqués ⁶¹	A favor (sesión de cabildo del 02/sep/2009)

Como se advierte, varias de las fechas en que se celebraron las sesiones de cabildo de aprobación corresponden al mes de agosto. Hay otras dos correspondientes al mes de septiembre (Tequisquiapan y El Marqués). Sin embargo, debe recordarse que la sesión del Pleno de la Legislatura donde se votó la iniciativa de reforma constitucional y se emitió el “proyecto de ley aprobado” fue celebrada el 10. de septiembre y notificada a los ayuntamientos los días 3 y 4 de septiembre del mismo año. Por lo tanto, no es posible que la aprobación que se efectuó en esas sesiones de cabildo fuera referente al “proyecto de ley aprobado”, sino que era relativa al documento que contenía el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales.

En cambio, sólo dos ayuntamientos se pronunciaron específicamente a favor del “proyecto de ley aprobado”. Se trata de los municipios de San Juan del Río⁶² (que aprobó el proyecto en sesión de cabildo del 7 de septiembre de 2009) y Corregidora⁶³ (que aprobó el proyecto en sesión de cabildo del 14 de septiembre de 2009).

Por su parte, el municipio de Arroyo Seco también emitió su voto en relación con el “proyecto de ley aprobado”⁶⁴ (en sesión de cabildo del 17 de septiembre de 2009). Sin embargo, su voto fue en contra, por lo que no puede contabilizarse para efectos de los 12 votos favorables que requiere el artículo 39 constitucional.

Consecuentemente, en realidad sólo hubo 2 votos de ayuntamientos en favor del “proyecto de ley aprobado”. Dado que el artículo 39 de la Constitución del Estado de Querétaro señala que, para las reformas constitucionales, se requiere del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los ayuntamientos; entonces no puede considerarse que la reforma fue aprobada por el Constituyente Permanente. Esto se debe a que sólo se emitieron 2 votos favorables, del total de 12 requeridos por la Constitución.

⁵⁰ Foja 547 del tomo I de autos.

⁵¹ Foja 558 del tomo I de autos.

⁵² Fojas 667 a 669 del tomo I de autos.

⁵³ Fojas 581 y 582 del tomo I de autos.

⁵⁴ Foja 585 del tomo I de autos.

⁵⁵ Foja 587 del tomo I de autos.

⁵⁶ Foja 588 del tomo I de autos.

⁵⁷ Foja 589 del tomo I de autos.

⁵⁸ Foja 591 del tomo I de autos.

⁵⁹ Foja 599 del tomo I de autos.

⁶⁰ Foja 597 del tomo I de autos.

⁶¹ Fojas 560 a 571 del tomo I de autos.

⁶² Fojas 649 a 653 del tomo I de autos.

⁶³ Fojas 549 a 553 del tomo I de autos.

⁶⁴ Fojas 605 a 611 del tomo I de autos.

Ahora bien, este Tribunal Constitucional no soslaya que hay algunas constancias de autos que son confusas. Por ejemplo, se puede prestar a duda la documentación correspondiente a los municipios de El Marqués, Tequisquiapan y Jalpan⁶⁵, debido a su redacción imprecisa. Sin embargo, aun si se considerara que estos ayuntamientos votaron a favor del "proyecto de ley aprobado", lo cierto es que ni siquiera de esta manera se reunirían los 12 votos requeridos por el artículo 39 constitucional para considerar que el Constituyente Permanente aprobó la reforma constitucional; pues sólo habría un total de 5 ayuntamientos a favor de dicha reforma.

En suma, hubo una grave violación al proceso de reforma constitucional, ya que no estuvo debidamente integrado el Constituyente Permanente, al haberse contabilizado incorrectamente los votos de los municipios. Como lo señala el municipio actor, el incorrecto proceder de la Legislatura implica una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se infringió el debido proceso y el principio de legalidad.

Así pues, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley en sentido material, es claro que el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, pues éste también se encuentra sujeto a normas de rango constitucional y legal. Por lo tanto, el órgano legislativo, lejos de ser ilimitado, encuentra también sus límites constitucionales y, en caso de transgredirlos, sus actuaciones serán inválidas.

Además, este Tribunal Pleno advierte que la violación al proceso legislativo no sólo constituye una violación indirecta a la Constitución Política de los Estados (por contravenir los artículos 14 y 16); sino que también es una violación directa al artículo 115⁶⁶ constitucional.

⁶⁵ Véanse las fojas 560 a 571 del tomo I de autos (correspondientes a El Marqués); 581 y 582 (correspondientes a Jalpan); y 597 del tomo I y 807 a 817 del tomo II de autos (correspondientes a Tequisquiapan).

⁶⁶ 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.

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.

II. 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 en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, 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 y 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 resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 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, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; 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.

Las legislaturas estatales emitirán 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.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, 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 abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

Esto es así, debido a que el municipio actor alega que no se respetó su derecho a participar en el proceso de reformas constitucionales, alterándose con ello su ámbito competencial. Como se ha demostrado, este concepto de invalidez es fundado y, por ello, se traduce en una alteración de las garantías institucionales de las que goza el municipio conforme al artículo 115 de la Constitución Federal y 39 de la Constitución del Estado de Querétaro, como lo es la de participar en el proceso de reformas a la Constitución local.

La violación al proceso legislativo a que se ha hecho referencia, por sí misma, dada su gravedad, es suficiente para invalidar la norma general impugnada. Al no cumplirse con la normativa local aplicable para crear válidamente la norma general impugnada, se infringieron el debido proceso y el principio de legalidad consagrados en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como las garantías institucionales del municipio actor, que derivan del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 39 de la Constitución del Estado de Querétaro.

En atención al sentido de la presente ejecutoria, no es necesario abordar el análisis de los restantes conceptos de invalidez, pues a nada conduciría su estudio, dado que el promovente no podría obtener mayores beneficios que los alcanzados.

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen 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 observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, 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 de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán 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.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, 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 las legislaturas estatales 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.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar 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 federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

OCTAVO. Efectos de la declaratoria de invalidez. Por estos motivos, ha resultado procedente y fundada esta controversia constitucional. Con fundamento en los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal; 41, fracciones III, IV, V y VI, y 42, primero y último párrafos de la Ley Reglamentaria de la las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se declara la invalidez de la Ley que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, así como del párrafo quinto del referido artículo 2o., publicado en el citado medio de difusión oficial el veintinueve de marzo de dos mil trece.

Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha de notificación de la presente sentencia al Congreso del Estado de Querétaro, en términos de lo previsto en los artículos 105, fracción I, párrafos penúltimo y último constitucional; 42, párrafos primero y último y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente respecto a la esfera competencial del municipio de Arroyo Seco, de la referida entidad federativa.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, así como del párrafo quinto del referido artículo 2o., publicado en el citado medio de difusión oficial el veintinueve de marzo de dos mil trece, en términos del considerando séptimo y para los efectos precisados en el considerando octavo de la presente ejecutoria.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; 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:

En relación con el pronunciamiento de procedencia a que se refiere el punto resolutivo primero:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones contenidas en los considerandos primero al quinto, consistentes, respectivamente, en que el Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional; que la demanda fue presentada oportunamente; que el municipio actor y las autoridades demandadas cuentan con legitimación en la presente controversia constitucional; y desestimar las causas de improcedencia que se hacen valer en el sentido de que la controversia constitucional no es la vía idónea para reclamar la declaración de invalidez que se demanda y que el municipio actor carece de legitimación para promover la presente controversia constitucional.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que la Ley que reforma el Artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el veintinueve de marzo de dos mil trece, no constituye un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional y analizar los vicios atribuidos al acto legislativo impugnado en la demanda promovida por el municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra y por el sobreseimiento en la controversia constitucional.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en el considerando sexto, consistente en que el municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro sí cuenta con interés legítimo para hacer valer el concepto de invalidez relativo a los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución local impugnada.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho para formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra y por el sobreesimiento de la presente controversia constitucional.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que la declaración de invalidez de la Ley que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, y la del párrafo quinto del referido artículo 2o., publicado en el citado medio de difusión oficial el veintinueve de marzo de dos mil trece, surta efectos únicamente respecto a la esfera competencial del municipio de Arroyo Seco. Los señores Ministros Cossío Díaz, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

Los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para elaborar los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza.-** Rúbrica.- El Ministro Ponente, **José Fernando Franco González Salas.-** 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del treinta de abril de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 89/2009, promovida por el Municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 89/2009, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE ARROYO SECO, QUERÉTARO, RESUELTA EN EL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL TREINTA DE ABRIL DE DOS MIL TRECE.

En esta controversia constitucional, me correspondió ser el Ministro ponente. En tal carácter, sometí a consideración de los Ministros integrantes del Pleno una propuesta conforme a la cual se invalidaba el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, debido a que se verificaron diversas violaciones al procedimiento legislativo previsto para reformar la constitución local. En este sentido, se hizo la valoración conjunta de dos violaciones al proceso legislativo y se concluía que éstas eran de tal magnitud que debía invalidarse la norma impugnada.

Durante la discusión en el Tribunal Pleno del presente asunto¹, algunos señores Ministros² se manifestaron en el sentido de que, para ellos, la violación procesal de entidad invalidante era la relativa a la deficiente contabilización de los votos emitidos por los ayuntamientos en favor de la reforma aprobada por el Congreso estatal. Consecuentemente, como ponente, acepté que en el engrose el motivo para declarar la invalidez de la norma se circunscribiera a este punto.

Sin embargo, considero que hubo otra grave violación al procedimiento legislativo que, además del indebido conteo de votos de los ayuntamientos, también generaba, por sí misma, la invalidez de la norma. Por lo tanto, el presente voto concurrente tiene como fin destacar que, a mi juicio, esta otra irregularidad al procedimiento de reforma constitucional en Querétaro, no debió pasarse por alto. Apoyo mi posición en los siguientes argumentos.

¹ Concretamente, en la sesión correspondiente al 29 de abril de 2013.

² De manera particular, pueden consultarse las participaciones de los Ministros Cossío Díaz y Valls Hernández.

La Constitución del Estado de Querétaro señala, en su artículo 39, el siguiente procedimiento para reformar o adicionar la Constitución:

Artículo 39. Esta Constitución es la Norma Fundamental del Estado y podrá ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere la aprobación del Constituyente Permanente consistente en: las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura del Estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos. El voto que emitan los Ayuntamientos podrá ser a favor o en contra, debiendo de fundar y motivar el sentido del mismo, y deberán ser convocados por la Legislatura del Estado a participar en sus trabajos de estudio y dictamen.

Si transcurrieran más de treinta días naturales después de que los Ayuntamientos recibieran para su consideración la propuesta de reformas aprobada por la Legislatura del Estado, sin que ésta reciba el acuerdo municipal respectivo, se entenderá que las reformas han sido aprobadas. Cuando se reciban los votos necesarios para la aprobación de las reformas, se procederá de inmediato a su declaración correspondiente.

¹ *El oficio mediante el cual se notificó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales al municipio de Arroyo Seco tiene sello de recibido del 25 de agosto de 2009 (foja 478 del tomo I de autos). Por lo tanto, el plazo de 5 días para formular consideraciones sobre el contenido del dictamen transcurrió del martes 25 al lunes 31 de agosto de 2009 (descontando los días 29 y 30 de agosto, que fueron sábado y domingo).*

No obstante lo anterior, la Comisión de Puntos Constitucionales del congreso acordó, en sesión celebrada el propio 31 de agosto de 2009 (es decir, durante el quinto día del plazo otorgado al municipio de Arroyo Seco), que ningún municipio había hecho ninguna consideración sobre el dictamen. Por lo tanto, la Comisión estimó que no era necesario replantear su contenido.

Esto violó el plazo de 5 días mencionado, ya que la sesión se celebró mientras que todavía transcurría el plazo para que el municipio de Arroyo Seco formulara consideraciones.

Conforme con esa disposición constitucional antes transcrita, el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, los ayuntamientos participan en distintas fases del proceso de reforma a la constitución estatal. La mencionada norma dice:

Artículo 51. (Participación de los Ayuntamientos en reformas constitucionales) Para la participación de los Ayuntamientos en las reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, se seguirá el siguiente procedimiento:

I. Una vez turnada la iniciativa a la Comisión respectiva, para su estudio y dictamen, la Comisión le remitirá copia de la misma a los Ayuntamientos para su conocimiento;

II. La Comisión convocará a los Ayuntamientos a los trabajos de estudio y dictamen de las iniciativas;

III. Los Ayuntamientos podrán acreditar ante la Comisión respectiva, a un integrante como representante;

IV. El representante podrá participar con voz, cuando se discutan las iniciativas en la Comisión;

V. Emitido el dictamen, la Comisión notificará el mismo a los Ayuntamientos, quienes tendrán cinco días para hacer llegar sus consideraciones, que serán analizadas por la Comisión para replantear el contenido del dictamen, en su caso; y

VI. Hecho lo anterior, la Comisión presentará ante el Pleno el dictamen correspondiente.

De acuerdo con la Constitución del Estado, el *Poder Constituyente* se integra por la Legislatura del Estado y los Ayuntamientos, y para que una reforma o adición lleguen a ser parte del texto Fundamental se requiere la aprobación de la misma por las dos terceras del número total de los integrantes de la Legislatura y el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos, fórmula que no es extraña en el sistema constitucional estatal mexicano. Lo que resulta relevante para hacer una ponderación constitucional para juzgar la posible inconstitucionalidad de una reforma o adición a la Ley Fundamental Estatal es que en la parte final del primer párrafo del artículo 39 citado, se señala expresamente que: *El voto que emitan los Ayuntamientos podrá ser a favor o en contra, debiendo de fundar y motivar el sentido del mismo, y deberán ser convocados por la Legislatura del Estado a participar en sus trabajos de estudio y dictamen.*

Lo anterior significa que resulta obligatoria la convocatoria para que exista participación de los Ayuntamientos en los trabajos de estudio y dictamen de las reformas constitucionales.

Con base en lo dispuesto por la Constitución, el Poder Legislativo reguló el procedimiento a seguir para lograr esa participación de los Ayuntamientos, y en lo que interesa más para este voto concurrente, en el artículo 51 de su Ley Orgánica, antes transcrito, dispuso que la Comisión correspondiente del Congreso: 1. Debe remitir copia de la iniciativa a los Ayuntamientos para su conocimiento; 2. La propia Comisión debe convocar a los Ayuntamientos a los trabajos de estudio y dictamen; 3. Los Ayuntamientos pueden acreditar un representante como integrante de la Comisión; 4. El representante tiene voz durante las discusiones de la iniciativa en la Comisión; 5. Emitido el dictamen relativo a una iniciativa de reforma, ese documento debe notificarse a los Ayuntamientos, con el fin de que éstos se pronuncien sobre la pertinencia o no de la reforma que se propone en el documento, estableciendo que tienen un plazo de 5 días para hacer llegar sus consideraciones. Éstas deben ser analizadas por la Comisión y, si se estiman pertinentes, incluso puede replantearse el contenido del dictamen; y 6. Una vez que acontece lo anterior, la Comisión presentará ante el Pleno el dictamen, para que sea discutido y votado.

Como lo he señalado, éste es un procedimiento peculiar que no es común encontrar en las constituciones de las entidades federativas. A diferencia de la mayoría de los procedimientos que existen en esos cuerpos normativos fundamentales, en los que los Ayuntamientos solo se pueden expresar a favor o en contra de la reforma o adición constitucional respectiva, en el caso de Querétaro los Ayuntamientos pueden participar activamente en los trabajos de estudio y dictamen de la iniciativa, existiendo la obligación de darles audiencia y no solamente eso, sino permitirles la designación de un representante con voz que integra formalmente la Comisión.

Adicionalmente, en cumplimiento de la parte final del primer párrafo del artículo 39 de la Constitución, el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, textualmente señala:

Artículo 82. (Aprobación de proyecto de reformas constitucionales) Cuando la Legislatura apruebe reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Querétaro, se remitirá a los Ayuntamientos copia certificada del proyecto de ley aprobado, previo trabajo de la Comisión de Redacción y Estilo.

Los Ayuntamientos deberán fundar y motivar el sentido de su voto, mismo que podrá ser a favor o en contra.

Si al recibirse los votos de los Ayuntamientos existiera duda sobre su sentido o contenido, el Presidente de la Legislatura, dentro de los diez días naturales siguientes al de la recepción del voto, podrá solicitar al remitente aclare los puntos que considere pertinentes dentro de un plazo igual al señalado, siempre que no se exceda el plazo señalado en la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Por ello, considero que, en Querétaro, la participación de los Ayuntamientos en el proceso de reforma o adición constitucional es una garantía institucional constitucional en favor de los municipios. Esto, en la medida en que la propia Constitución queretana indica que los Ayuntamientos forman parte del Constituyente Permanente, conjuntamente con el Congreso del Estado.

Ahora bien, conforme a las constancias de autos, se advierte que esta parte del proceso de reforma constitucional fue violado; porque no se otorgó al ayuntamiento de Arroyo Seco el plazo de 5 días³ previsto en la ley para hacer llegar sus consideraciones respecto a la reforma que se proponía al artículo 20. constitucional. Esto es de especial relevancia si se considera que este municipio eventualmente votó en contra de dicha reforma, al considerarla violatoria de derechos humanos.

A mi juicio, esta violación también tiene entidad suficiente para invalidar la reforma, pues reitero, no es frecuente en nuestro sistema constitucional estatal que a los Municipios se les dé oportunidad de participar en los trabajos de estudio y dictamen de las iniciativas sobre reformas o adiciones constitucionales, y de fundar y motivar sus votos en relación a la reforma o adición aprobada por el Congreso local. Ésta es una garantía constitucional que debe ser respetada, dado que el Constituyente de Querétaro así lo estableció: Las opiniones de los Ayuntamientos pueden enriquecer o, incluso, hasta modificar la visión o posición de la Legislatura respecto de una iniciativa o reforma.

³ El oficio mediante el cual se notificó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales al municipio de Arroyo Seco tiene sello de recibido del 25 de agosto de 2009 (foja 478 del tomo I de autos). Por lo tanto, el plazo de 5 días para formular consideraciones sobre el contenido del dictamen transcurrió del martes 25 al lunes 31 de agosto de 2009 (descontando los días 29 y 30 de agosto, que fueron sábado y domingo).

No obstante lo anterior, la Comisión de Puntos Constitucionales del congreso acordó, en sesión celebrada el propio 31 de agosto de 2009 (es decir, durante el quinto día del plazo otorgado al municipio de Arroyo Seco), que ningún municipio había hecho ninguna consideración sobre el dictamen. Por lo tanto, la Comisión estimó que no era necesario replantear su contenido.

Esto violó el plazo de 5 días mencionado, ya que la sesión se celebró mientras que todavía transcurría el plazo para que el municipio de Arroyo Seco formulara consideraciones.

Por todo lo anterior considero que no sólo hubo una, sino dos violaciones graves al proceso de reforma a la Constitución del estado de Querétaro, que impactaron negativamente en las garantías institucionales del municipio de Arroyo Seco, dado que Indevidamente se obstaculizó su participación en dicho procedimiento legislativo, a pesar de estar contemplada tanto en la propia Constitución como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Consecuentemente, para efectos de declarar la invalidez de la norma, por irregularidades en el procedimiento legislativo, también debió tomarse en cuenta que no se le dio oportunidad de emitir su opinión respecto del dictamen emitido por la Comisión de Estudios Constitucionales en el plazo previsto en la ley, lo que sin duda conculcó un derecho constitucional establecido expresamente a su favor.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas.**

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia del treinta de abril de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 89/2009, promovida por el Municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 89/2009

Tema: La declaración de invalidez de la Ley que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, y la del párrafo quinto del referido artículo 2o., publicado en el citado medio de difusión oficial el veintinueve de marzo de dos mil trece, ¿surte efectos generales o únicamente respecto a la esfera competencial del municipio de Arroyo Seco?

I. Antecedentes

El Regidor y Síndico Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Arroyo Seco promovió controversia constitucional en la que demandó a la Legislatura y al Gobernador del estado de Querétaro, así como al director del periódico oficial de esa entidad y a los ayuntamientos de ésta, la invalidez del párrafo cuarto del artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro. Dicha disposición establece lo siguiente:

Artículo 2. El Estado de Querétaro reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano, desde el momento de la fecundación como un bien jurídico tutelado y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta la muerte. Esta disposición no deroga las excusas absolutorias ya contempladas en la legislación penal.

El municipio en cuestión adujo, esencialmente, que la norma impugnada vulneraba diversos derechos fundamentales e invadía sus esferas competenciales. Asimismo, señaló que ocurrieron diversas violaciones formales en el procedimiento legislativo que dio origen a dicha reforma constitucional local.

II. Decisión mayoritaria

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dedicó tres de sus sesiones públicas a la discusión y toma de decisiones respecto de los siguientes temas:

- Competencia, oportunidad, legitimación y desestimación de causales de improcedencia
- La norma impugnada como un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia y análisis de los vicios formales atribuidos al procedimiento legislativo
- Interés legítimo del municipio para hacer valer el concepto de invalidez relativo a los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución local impugnada
- Declaración de invalidez de la Ley que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro y la del párrafo quinto del referido artículo 2o.
- Efectos de la invalidez declarada

Las decisiones tomadas por el Tribunal Pleno en la sentencia de treinta de abril de dos mil doce pueden esquematizarse de la siguiente manera:

Tema analizado	Sentido de la decisión
Competencia, oportunidad, legitimación y desestimación de causales de improcedencia	Por unanimidad, se determinó la procedencia de la controversia constitucional
La norma impugnada como un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia y análisis de los vicios formales atribuidos al procedimiento legislativo	Por mayoría de ocho votos, entre ellos el mío, se determinó que el acto reclamado no constituye un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la controversia constitucional y se procedió al análisis de los vicios formales atribuidos al procedimiento legislativo
Interés legítimo del municipio para hacer valer el concepto de invalidez relativo a los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución local impugnada	Por mayoría de siete votos, entre ellos el mío, se determinó que el municipio cuenta con interés legítimo para hacer valer el concepto de invalidez relativo a los vicios del procedimiento legislativo
Declaración de invalidez de la Ley que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro y la del párrafo quinto del referido artículo 2o.	Por mayoría de ocho votos, entre ellos el mío, se aprobó la determinación consistente en la declaración de invalidez del acto reclamado
Efectos de la invalidez declarada	Por mayoría de ocho votos se determinó que la declaración de invalidez surte efectos únicamente respecto a la esfera competencial del municipio de Arroyo Seco. Mi voto fue en contra.

Como se puede ver, formé parte de la mayoría que aprobó la determinación de declarar la invalidez de la Ley que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro así como del párrafo quinto del referido artículo 2o. La razón subyacente fue la existencia de graves violaciones al proceso de reforma constitucional, toda vez que no estuvo debidamente integrado el Constituyente Permanente y se contabilizaron de manera incorrecta los votos de los municipios.

Ahora bien, por lo que hace a los efectos de la declaratoria de invalidez, una mayoría de ocho ministros consideró que debía surtir efectos únicamente respecto a la esfera competencial del municipio de Arroyo Seco, decisión de la cual me aparté.

En consecuencia, emito este voto con la intención de dejar en claro cuáles son mis puntos de vista respecto de la consecuencia jurídica que debería tener la invalidez decretada por este Alto Tribunal y las razones por las que no coincidí con la determinación de circunscribir sus efectos a la esfera competencial del referido municipio.

III. Opinión y razones del disenso

A mi parecer, los efectos de la declaración de invalidez del artículo 2o. de la Constitución del Estado de Querétaro deben ser **generales** toda vez que la razón que orientó nuestra decisión fueron los vicios del procedimiento en la reforma constitucional llevada a cabo por el legislador estatal. Entonces, si no se cumplieron las condiciones de creación normativa, la consecuencia lógica de dicha violación es la inexistencia misma de la reforma constitucional impugnada.

Esta circunstancia constituye una diferencia central con aquellos casos en los que se declara la invalidez de una norma por violaciones sustantivas, materiales o "de fondo", en las que efectivamente se realiza un contraste con la Constitución Federal y se llega a la conclusión de que hubo una invasión competencial. En la presente controversia constitucional dicho contraste no se realizó, ya que el análisis de este Tribunal Pleno se circunscribió a verificar la regularidad del procedimiento de reforma constitucional en el Estado de Querétaro, mismo que adoleció de vicios muy graves. Surgen, entonces, las siguientes preguntas: ¿Si el procedimiento legislativo fue irregular y así se declara por este órgano jurisdiccional, ¿existe o no existe la norma en el ordenamiento jurídico? La respuesta es negativa. La norma jurídica en cuestión no puede existir porque su procedimiento de creación es inválido. Ahora bien, ¿podría invalidarse la norma jurídica sólo para el Municipio de Arroyo Seco y tener efectos jurídicos para el resto de los municipios de Querétaro? La respuesta es nuevamente negativa. Si el procedimiento de reforma constitucional fue contrario a derecho (como ya lo determinó este Alto Tribunal con una votación de ocho ministros), es tan inválido para el Municipio de Arroyo Seco como para el resto de los municipios del Estado de Querétaro. Resulta lógicamente imposible anular el procedimiento legislativo por vicios centrales y al mismo tiempo pretender darle efectos jurídicos a la norma que supuestamente se creó a partir del mismo.

Mis compañeros ministros de la mayoría pretenden apoyarse en la literalidad del artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, para establecer que nuestra resolución únicamente puede tener efectos entre las partes de la controversia. Me parece, respetuosamente, que esta acotación va dirigida precisamente a aquellos casos en los que se realiza un contraste con la Constitución Federal y se concluye que existe una invasión de esferas competenciales, lo que ya se evidenció que no ocurre en la especie. En efecto, en la presente controversia constitucional se determinó que el procedimiento de reforma constitucional adoleció de vicios tan graves que lo invalidan, de lo que se sigue que la norma que pretendía crearse no tiene validez (existencia). Esta diferenciación es total para concluir que, dados los vicios procedimentales detectados, la norma jurídica es inválida y, por ende, inexistente no sólo para el Municipio de Arroyo Seco, sino para todo el Estado de Querétaro.

Sostener lo contrario significa generar una distorsión constitucional inaceptable en dicha entidad federativa, en la que una norma que no fue creada conforme al procedimiento de reforma constitucional puede generar consecuencias jurídicas en unos municipios y en otro no. Ello violenta la integralidad del orden constitucional estatal y contraviene de manera muy grave los efectos que debiera tener la declaratoria de invalidez de un procedimiento legislativo.

Por las razones expresadas, me aparto respetuosamente de la mayoría y reitero mi posición consistente en que, al haberse declarado viciado gravemente el procedimiento de reforma constitucional, los efectos de la declaratoria de invalidez de la Ley que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro no pueden circunscribirse a la esfera competencial del municipio promovente sino que deben abarcar todo el ámbito espacial de validez de la norma impugnada.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia del treinta de abril de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 89/2009, promovida por el Municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 89/2009. ACTOR: MUNICIPIO DE ARROYO SECO, ESTADO DE QUERÉTARO.

Con el respeto acostumbrado hacia el criterio de todos mis compañeros, Señoras y Señores Ministros, manifiesto que en esta ocasión no comparto del de la mayoría que votaron a favor considerar que la Ley que reforma el Artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Diario Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el veintinueve de marzo de dos mil trece, no constituye un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la controversia constitucional analizada, pues estimo que sí se trata de un nuevo acto legislativo, aun cuando es verdad que el párrafo Cuarto del artículo 2 citado, impugnado, ahora párrafo Quinto, no fue objeto de debate o de discusión en el Poder Legislativo del Estado con motivo de la reforma; sin embargo, aun así, forma parte de lo que se publicó en la Gaceta Oficial del Estado "La Sombra de Arteaga", el veintitrés de marzo de dos mil trece, y está incluido en lo que se denomina "Ley que Reforma los Artículos 2 y 24 de la Constitución Política del Estado de Querétaro"; incluso, entiendo perfectamente que simplemente se trató de desplazarlo en su orden en cuanto a los párrafos para introducir uno intermedio, empero, considero que esto no le quita que el hecho de que se haya incluido en la publicación de lo que fue el producto de este nuevo proceso legislativo, pues no puede negarse que sí hubo un nuevo proceso legislativo, aunque no se haya discutido el punto y aunque no haya habido debate sobre el tema, está incluido en el producto de este nuevo proceso legislativo y está publicado como reforma.

Consecuentemente, considero que lo procedente sería el sobreseimiento en la controversia que nos ocupa.

En consonancia con lo anterior es que manifiesto mi posición en contra del sentido del proyecto.

Atentamente

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de una foja útil, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la sentencia del treinta de abril de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 89/2009, promovida por el Municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de septiembre de dos mil trece.- Rúbrica.