

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN TORNO A LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN EL CONSIDERANDO DÉCIMO QUINTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 40/2009.

Con fecha dieciséis de abril de dos mil doce, el Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional 40/2009, promovida por los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, todos del Estado de Querétaro, quienes impugnaron las reformas a la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicadas en el Diario Oficial del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, el día veinte de marzo de dos mil nueve.

En particular, los municipios actores esgrimieron el argumento de que el artículo 41, fracciones VI y VII de la ley impugnada,¹ que establecen los casos en los que la legislatura podrá emitir la declaratoria de inhabilitación, suspensión o revocación de los miembros del Ayuntamiento, así como la obligación para que este último informe a la legislatura estatal cuando se actualicen las conductas que den motivo para ello,

¹ “**ARTÍCULO 41.-** Para la **inhabilitación**, revocación y suspensión de alguno de los miembros del Ayuntamiento, éste dará aviso a la Legislatura cuando la conducta de alguno de ellos encuadre en alguno de los supuestos siguientes: [...]

VI. Por violar sistemáticamente las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Querétaro;

VII. Por promover o pretender adoptar formas de gobierno o bases de organización política distintas a las estipuladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Querétaro; [...].”

invade la esfera de atribuciones municipales y vulnera el artículo 115 constitucional.

La ejecutoria considera que no le asiste la razón a los actores, pues la Constitución General y la Constitución local otorgan a la legislatura local facultades para establecer las causas de remoción de los miembros del ayuntamiento. Dicha facultad tiene su origen en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo de la Constitución General y en el artículo 17 de la Constitución local, la cual se inserta dentro de un marco normativo que tiende a fortalecer el principio de autonomía municipal, entre cuyas características destaca la elección libre de los gobernantes de ese nivel de gobierno, prerrogativa cuyo ejercicio corresponde en primera instancia al Municipio, y sólo excepcionalmente, en razón de la actualización de hechos o conductas que sean calificados como causas graves por la respectiva ley local, podrá ser afectada por la legislatura local, mediante la declaración de desaparición de su órgano de gobierno, o con la revocación o suspensión de alguno de sus miembros.

La ejecutoria agrega que si bien la atribución de *inhabilitar* a los miembros del ayuntamiento por causas graves no está conferida expresamente en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, dicha facultad no es contraria a la Constitución porque resulta acorde al marco que rige la materia, previsto en el propio artículo 115 y en el Título IV de la Constitución General de la República, relativo a las facultades que el constituyente otorga a los Estados para regular lo concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos.

- **Motivos del disenso.**

Considero que el citado precepto legal debe analizarse en ejercicio de la amplia suplencia de la queja a la que se refiere el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y declararse inconstitucional, por violar el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal.³

Al respecto, el tercer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución General de la República dispone que las

² “**ARTICULO 40.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.”

³ “**ARTÍCULO 115.-** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes

(...)

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

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

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

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

Dicho numeral no prevé la posibilidad de que a través de este medio de intervención en la integración del ayuntamiento, se faculte a la legislatura para *inhabilitar* a los servidores públicos de los Municipios. A mi juicio, la ley impugnada establece un supuesto que no está en el artículo 115 constitucional, por lo que no se le atribuye esta facultad a las Legislaturas estatales.

En efecto, la propia ejecutoria arranca de una premisa que consiste en que la intervención de la Legislatura en la integración del Ayuntamiento es excepcional y sólo se autoriza en los términos previstos en la propia Constitución Federal para los casos de revocación o suspensión de sus miembros.

De ahí que si la facultad a que alude el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, es una intervención excepcional de las Legislaturas de los Estados en la vida interna de los Municipios, entonces se convierte en una norma de excepción es de aplicación e interpretación estricta. Ello descarta cualquier interpretación en la que el juzgador justifique la constitucionalidad de la figura en virtud de que la inhabilitación es razonable o adecuada. La Constitución señala sólo dos supuestos de intervención: la suspensión y la revocación del mandato. Es a través de un procedimiento diferente

que a un servidor público específico se le pueda atribuir una responsabilidad de otro tipo, ya sea política, administrativa, penal, como se verá más adelante.

El artículo 115, fracción I, constitucional, se refiere a un supuesto excepcional en el que se puede suspender o revocar el mandato de servidores públicos de los Ayuntamientos, de tal modo que la figura de la inhabilitación, que no está prevista en la Constitución para estos casos, no puede construirse válidamente por la Legislatura del Estado, y creo que no resiste un análisis de constitucionalidad, viéndolo sobre esta luz de que la injerencia de la legislatura en la integración del ayuntamiento es una medida excepcional, no es una medida ordinaria.

Desde el punto de vista de que el bien que procura preservar la Constitución es la autonomía de los Municipios, así como la estabilidad de los servidores públicos municipales en sus cargos, estimo que este precepto no es susceptible de una interpretación amplia que implique establecer supuestos o figuras que conlleven la aplicación de una sanción distinta a la de suspensión y revocación de mandato.

Por lo tanto, considero que la legislatura no puede arrogarse una facultad *adicional* que afecte la integración del ayuntamiento electo democráticamente y que, por lo tanto, la norma en análisis es inconstitucional.

En torno a la supuesta facultad de la legislatura estatal para inhabilitar a un servidor público, la ejecutoria afirma, por un lado que dicha facultad tiene su origen en el artículo 115, fracción I,

tercer párrafo de la Constitución Federal (foja 89 de la ejecutoria). Y más adelante agrega que la atribución de inhabilitar a los miembros del ayuntamiento por causas graves no está conferida expresamente en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, sin embargo, que la misma no es contraria a la Constitución porque resulta acorde al marco que rige la materia, previsto en el propio artículo 115 y en el Título IV de la Constitución General de la República, en torno a las facultades que el constituyente otorga a los Estados para regular lo concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos (foja 91 de la ejecutoria).

A la luz del argumento que brinda la sentencia, parecería que mi postura parte de un criterio “topográfico” para afirmar que la norma impugnada es inconstitucional, esto es, que lo que importa es en qué parte de la Constitución General está prevista la facultad y que al no estar contenida en el citado artículo 115 entonces no tiene respaldo constitucional. Esto no es así. Estimo que el problema es mucho más profundo: el artículo 115, fracción I, tiene por objeto la protección del gobierno municipal, la autonomía municipal. Consecuentemente, cuando alude a las facultades que tiene la legislatura para afectar la integración del ayuntamiento, es muy limitada su intervención. La Constitución expresamente establece: “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”. El precepto constitucional no se refiere a una sanción administrativa, tan es así que la inhabilitación de un servidor público está prevista en el Título

IV, en el artículo 113 constitucional,⁴ precisamente revistiendo ese carácter.

Entonces es posible inferir que el objeto de protección del artículo 115 y del 113 constitucionales es distinto y, por lo tanto, no se les puede dar el mismo tratamiento. El artículo 115 no tutela las sanciones administrativas que se puedan imponer a los servidores públicos de los Ayuntamientos, como sí lo hace el artículo 113 y, por lo tanto, no puede tratarse de “un mismo marco jurídico que rige la materia”, como lo afirma la ejecutoria.

Toda vez que la inhabilitación se puede considerar como una sanción en términos del Título IV de la Constitución, entonces debería estar sujeta a un procedimiento distinto, por tratarse de un supuesto claramente diferenciado.

Por otro lado, el precepto impugnado no define el concepto y alcances de la figura de la inhabilitación. Gramaticalmente, inhabilitar significa declarar incapaz a una persona para ejercer un cargo o los derechos civiles, lo cual finalmente se traduce en un impedimento para desarrollar cierta actividad.⁵ Desde un punto de

⁴ **ARTÍCULO 113.-** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

⁵ **Diccionario Consultor Espasa**, Madrid, España: Editorial Espasa Calpe, S.A., 2000.

vista legal, la inhabilitación es aplicada comúnmente como sanción administrativa e inclusive, penal, esto último a través de una autoridad judicial. De ahí que me parezca grave consentir que la legislatura tenga facultades para inhabilitar a un munícipe, homologando dicha facultad a la suspensión o remoción del cargo.

Por otro lado, la norma impugnada tampoco establece de manera diferenciada cuáles son las causales de inhabilitación, revocación o suspensión. Tal parece, de la lectura del artículo 41 cuestionado, que una misma causal puede dar lugar a cualquiera de las sanciones antes referidas, lo cual viola el principio de legalidad y de seguridad jurídica, pues quedaría al arbitrio de la legislatura determinar cuál sería la medida a imponer en cada caso concreto.

En adición, advierto que la ley no establece un procedimiento en forma de juicio, ni tampoco remite a alguna ley procesal supletoria a fin de que los munícipes y el propio ayuntamiento intervengan en la defensa de su integración, lo que genera inseguridad jurídica, pues no garantiza que la Legislatura cumpla el mandato constitucional de que los miembros del ayuntamiento tengan oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

Para sostener mi postura, me parece ampliamente aplicable el contenido de la jurisprudencia del Tribunal Pleno que lleva por rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL

ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO.”⁶

Finalmente, estimo que si el artículo 41 de la ley impugnada es inconstitucional, entonces también debió declararse la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 17, fracción VII, de la Constitución Local,⁷ en la porción normativa que faculta a la legislatura estatal a inhabilitar a los miembros de ayuntamiento.

⁶ El contenido de la tesis es el siguiente: “De la exposición de motivos de la reforma al artículo citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos **la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa**, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, **el cual debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios** previstos en la legislación local. En ese tenor, si el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisitos para que las Legislaturas Locales suspendan Ayuntamientos o declararen su desaparición, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, que la ley prevea las causas graves para ello, que se haya otorgado previamente oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos, y que dicho acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, **es indudable que cualquier acto que afecte tanto el ejercicio de las atribuciones como la integración del mencionado ente municipal, sin cumplir con tales requisitos, es inconstitucional.**” (Novena Época, Registro: 180168, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Noviembre de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 115/2004, Página: 651).

⁷ “**ARTÍCULO 17.** Son facultades de la Legislatura: [...] VII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender o declarar la desaparición de algún Ayuntamiento y revocar el mandato de alguno de sus miembros, suspenderlos o inhabilitarlos por alguna de las causas que la ley señale; [...]”

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 40/2009.**

Son los razonamientos anteriores los que motivan la emisión del presente voto particular.

MINISTRO

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 40/2009.**