

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO Y VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL ÚLTIMO DE LOS MINISTROS NOMBRADOS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009, PROMOVIDA POR LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE DURANGO, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIONES DE VEINTIUNO Y VEINTICINCO DE ENERO DE DOS MIL DIEZ.

I. VOTO DE MINORÍA

El presente voto de minoría se formula contra la determinación de constitucionalidad del artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en la porción normativa que señala:

“La falta definitiva del Presidente Municipal, será cubierta por el Presidente Municipal suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el Congreso del Estado designará un presidente sustituto, quien terminará el período.”

El Tribunal Pleno fundó tal determinación de constitucionalidad en las siguientes consideraciones esenciales:

- a) De los dos últimos párrafos del artículo 115, fracción I, constitucional deriva que los esquemas de sustitución de los miembros de los Ayuntamientos para el caso de ausencias definitivas deben privilegiar, en primer término, el respeto a la voluntad ciudadana expresada en un

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

proceso electoral a favor de quienes hayan sido favorecidos con el voto popular, con el carácter de suplentes, siempre y cuando en la legislación correspondiente se encuentre prevista dicha figura, y si el suplente no asume el cargo por cualquier causa o no está prevista tal figura, opera en forma sucesiva la reserva de ley a favor de las Legislaturas locales, las que podrán establecer el mecanismo de sustitución que estimen más acorde.

- b) La designación por el Congreso del Estado de Durango del Presidente Municipal Sustituto se encuentra justificada en el hecho de que se trata de un caso excepcional, ante eventualidades en que dos personas –presidente municipal propietario y su suplente– se ven imposibilitadas de ocupar el cargo. El Decreto impugnado no vulnera los artículos 115, párrafo primero, y 41 constitucionales, puesto que si bien al Congreso del Estado se le asigna la atribución de designar al Presidente Municipal Sustituto, pudiendo recaer en una persona diversa al propio ayuntamiento que fue electo, ello se encuentra justificado en atención a que se trata de un caso de excepción en el que ni el Presidente Municipal propietario ni el suplente han podido ocupar el cargo.
- c) La facultad que se otorga en la norma al Congreso local para elegirlo no implica que la Legislatura se convierta en un órgano electoral, sino sólo el hacer frente a una eventualidad en aras de procurar el continuo desarrollo de las funciones del ayuntamiento y de fortalecerlo. Por tanto, el precepto impugnado no debilita al municipio.

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

Se formula el presente voto de minoría contra las anteriores determinaciones contenidas en la sentencia dictada por el Tribunal en Pleno al considerarse que el artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en la porción normativa que ha quedado transcrita con antelación vulnera la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 constitucional.

En efecto, el artículo constitucional citado establece:

“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

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

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.

(...)”

El artículo constitucional ha tenido una evolución legislativa que ha llevado a reconocer al Municipio como un órgano de gobierno y a fortalecerlo en su autonomía, como se ha expuesto por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 14/2001, promovida por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, en sesión de siete de julio de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos:

“(...) Al respecto, este Alto Tribunal ya ha sostenido en la controversia constitucional 19/2001, promovida por el Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil tres, por mayoría de ocho votos, lo siguiente:

‘El desarrollo legislativo e histórico que ha tenido el artículo 115 constitucional, dedicado al Municipio Libre, es revelador de que esta figura es, en el Estado mexicano, la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social. Los diversos documentos que integran los procesos legislativos de las reformas sufridas por ese numeral durante su vigencia así coinciden.

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

Empero, ha sido muy largo el camino que el Municipio ha tenido que recorrer para hacer realidad su 'libertad', que fue incluso bandera emblemática de las luchas revolucionarias. No obstante su elevación a rango constitucional en mil novecientos diecisiete, fueron muchas las limitaciones y el cercenamiento que la propia Constitución impuso al Municipio, obligándolo o sometiéndolo a la voluntad del Ejecutivo Estatal o del Legislativo también estatal o, en el mejor de los casos, rodeándole de un contexto jurídico vulnerable.

En esa evolución se pueden identificar tres momentos determinantes del Municipio Libre, partiendo de la importante consagración constitucional que en mil novecientos diecisiete se dio de esta figura:

- 1) La reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres, misma que, incluso, fue objeto de interpretación por parte de la anterior integración de esta Suprema Corte; destacando aquella interpretación efectuada con motivo del amparo en revisión 4521/91, fallado por este Tribunal Pleno el siete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en el que se sostuvo que la intención del legislador fue fortalecer de tal manera al Municipio con esta reforma, que ello permitía colegir que, para efectos de la legitimación activa de las controversias constitucionales, se podía admitir en el Municipio un carácter de Poder de los Estados; legitimación que le estaba, aparentemente, soslayada por el entonces texto del artículo 105 constitucional.*
- 2) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, ejercicio legislativo que, si bien dedicado a lo judicial federal, llegó a trastocar la vida jurídico*

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

institucional del Municipio, en tanto le reconoció expresamente legitimación activa para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta Suprema Corte en vía de controversia constitucional. De alguna manera parece advertirse que el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido, pues el Poder Reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial. Esta reforma ha sido de suma importancia para el Municipio, básicamente por los siguientes motivos:

Primero, el número de juicios de esta naturaleza iniciados por Municipios, en comparación con los iniciados por otros entes políticos, es revelador del enorme impacto que esta reforma constitucional tuvo en la vida municipal y de la eficacia de la norma constitucional reformada; y

Segundo, porque a partir de los fallos que ha venido emitiendo esta Suprema Corte en dichos juicios, fue advirtiéndose que muchas injerencias o interferencias de los Estados, ya sea del Ejecutivo o Legislativo Estatal, en la vida administrativa, política o jurídica de los Municipios se han hecho merced de licencia constitucional para ello. Esto es, si los Municipios no podían hacer realidad su autonomía, era porque la propia Constitución General autorizaba una serie de limitaciones a la misma a favor de las autoridades estatales.

3) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, conforme a la cual se avanzó en pro de la

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las injerencias de los Gobiernos Estatales, y se superaron algunas de las limitaciones antes referidas.'

La reforma constitucional a la que se refiere en último término el texto transcrito, se gestó entre los años de mil novecientos noventa y siete a mil novecientos noventa y nueve, tiempo durante el cual fueron presentándose a la Cámara de Diputados nueve iniciativas por parte de distintos grupos parlamentarios que proponían modificaciones al artículo 115.

Cuando finalmente se agendó la reforma municipal, estas nueve propuestas se estudiaron de manera conjunta por la comisión encargada de dictaminarlas y, como resultado de su trabajo, se elaboró un proyecto único de reforma constitucional que fue el que, a la postre, se discutió y aprobó por ambas Cámaras.

Los principales puntos de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- a) El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno que se realizó en la fracción I, al sustituir el término 'administrado' por 'gobernado';***
- b) El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales;***

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

c) El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la asunción de una función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del Ayuntamiento, así como el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal para estos temas, existiendo incluso posibilidad de asociación entre Municipios de diversos Estados;

d) Facultad de iniciativa en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales;

e) En lo concerniente al catálogo de facultades que en el sistema constitucional de concurrencia regula la fracción V del artículo 115, además de las facultades de las que ya gozaban en materia de aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, se adicionó la de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, así como la obligación de la Federación y del Estado de asegurar la participación de los Municipios en ésta; autorizar el uso del suelo adicionalmente a las facultades de control y vigilancia que ya tenía; participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de zonas de reservas ecológicas, además de sus facultades de creación

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

y administración de éstas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; y,

f) La transmisión del mando de la Policía Preventiva Municipal del gobernador al presidente municipal, quien sólo acatará las órdenes del primero en los casos que aquél juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

La relación anterior pone de manifiesto que la reforma aumentó de forma significativa las atribuciones de los Municipios y consolidó su ámbito de gobierno. A continuación se procede al análisis de algunos de los anteriores puntos con más detalle.

Por cuanto atañe al reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno, es de señalarse que en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se estimó que era necesario reformar la fracción I del artículo 115 constitucional, en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del Municipio como ámbito de gobierno. Para ello se consideró conveniente sustituir en ese párrafo la frase 'cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa', por la que dice que "cada Municipio será gobernado por

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

un Ayuntamiento de elección popular directa", para dejar clara la naturaleza del Ayuntamiento como órgano de Gobierno del Municipio.

Una de las novedades de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, por tanto, consistió en caracterizar de manera explícita al Municipio como órgano de gobierno, culminando así una evolución que de alguna manera venía experimentando el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro, cuyo contenido y trascendencia ya fue referido en líneas anteriores. A lo largo de esta evolución, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados, o como la de acudir a un medio de control constitucional a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Estas notas son las que permitían concebir al Municipio como un ente cuyo desempeño iba más allá del de un órgano de administración por región.

El carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento ya le había sido reconocido, inclusive, por esta Suprema Corte de Justicia en diversas tesis de jurisprudencia y aisladas, de las que puede inferirse que desde antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

constitucional, el Municipio ya contaba con autonomía funcional y asignaciones competenciales propias.

Las tesis referidas son las publicadas en la Novena Época, Pleno y Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomos X, septiembre de 1999; VIII, diciembre de 1998; VII, febrero de 1998; XI, febrero de 2000; P./J. 96/99; P. LXXIII/98; 2a. XIII/98; P./J. 10/2000; páginas 705, 790, 337 y 509, respectivamente, y son las siguientes:

‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS.’ (Se transcribe)

‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.’ (Se transcribe)

‘CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANÁLISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACIÓN Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVÓ AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL.’ (Se transcribe)

‘AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.’ (Se transcribe)

Derivado de lo anterior, puede sostenerse a manera de corolario, lo siguiente:

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

- *A partir de la reforma constitucional que se gestó en el año de mil novecientos ochenta y tres, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados.*
 - *Asimismo, como consecuencia de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro del artículo 105 de la Constitución Federal, se le otorgó al Municipio la facultad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.*
 - *Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo, entre otras innovaciones, la sustitución en el primer párrafo, de la fracción I del artículo 115 constitucional, de la frase ‘cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa’, por la que dice ‘cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa’, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución que ha venido sufriendo el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.*
- Los puntos antes reseñados permiten a este Tribunal Pleno concluir la existencia de un orden jurídico municipal.*

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

En efecto, el carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento está relacionado con la facultad reglamentaria que se le otorgó desde mil novecientos ochenta y tres, la cual es inherente a todo poder de mando, así como con la existencia de un ámbito de atribuciones municipales exclusivas susceptibles de ser salvaguardadas a través de un medio de control constitucional, lo cual, como ha sostenido este Alto Tribunal, es singular y característico de las relaciones entre distintos niveles de gobierno.

La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de auto-organización, en virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como ‘órgano de gobierno’ con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal, según se verá a continuación. (...)

De las anteriores consideraciones del Tribunal Pleno derivan las siguientes determinaciones:

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

1) El Municipio Libre es en el Estado mexicano la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social.

2) Ha sido muy largo el camino que el Municipio ha tenido que recorrer para hacer realidad su 'libertad', no obstante su elevación a rango constitucional en mil novecientos diecisiete, pues fueron muchas las limitaciones que la propia Constitución le impuso, obligándolo o sometiéndolo a la voluntad del Ejecutivo o del Legislativo estatal o, en el mejor de los casos, rodeándole de un contexto jurídico vulnerable.

3) En esa evolución se pueden identificar tres momentos determinantes del Municipio Libre:

a) La reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres, misma que fue objeto de interpretación por la Suprema Corte, destacando la interpretación efectuada con motivo del amparo en revisión 4521/91 fallado el siete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en el que se sostuvo que la intención del legislador fue fortalecer de tal manera al Municipio con esta reforma que ello permitía considerar que tenía legitimación activa para promover controversias constitucionales.

b) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, que ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido y reconoció expresamente legitimación activa

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

al Municipio para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta Suprema Corte en vía de controversia constitucional, advirtiendo que muchas injerencias o interferencias de los Estados, ya sea del Ejecutivo o Legislativo Estatal, en la vida administrativa, política o jurídica de los Municipios era porque la propia Constitución General autorizaba esta serie de limitaciones, lo que impedía que los Municipios hicieran realidad su autonomía.

c) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, en la que se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las injerencias de los Gobiernos Estatales, superándose algunas de las limitaciones, resaltándose los siguientes puntos principales:

c.1 El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno.

c.2 El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II del precepto, con la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales.

c.3 El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III y el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal.

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

c.4 Facultad de iniciativa en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales;

c.5 Adición de diversas atribuciones en el catálogo de sus facultades de concurrencia reguladas en la fracción V.

c.6 Transmisión del mando de la Policía Preventiva Municipal del gobernador al presidente municipal, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

4) La última reforma mencionada consolidó el ámbito de gobierno del Municipio al caracterizar de manera explícita al Municipio como órgano de gobierno, culminando así una evolución que de alguna manera venía experimentando el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

5) El carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento ya le había sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia en diversas tesis de jurisprudencia y aisladas, de las que puede inferirse que desde antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 constitucional, el Municipio ya contaba con autonomía funcional y asignaciones competenciales propias.

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

6) Lo anterior permite concluir que existe un orden jurídico municipal.

7) La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de auto-organización, en virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura.

Como se advierte, las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional referidas han evidenciado la voluntad del Constituyente de fortalecer la autonomía municipal como órgano de gobierno, como lo ha reconocido expresamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que conlleva el reconocimiento de una potestad de auto-organización.

En tales términos, la interpretación de este dispositivo de la Carta Magna debe realizarse atendiendo a dicho espíritu del Constituyente Reformador.

Partiendo de ello, debe resaltarse que la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa expresamente salvaguardada en la fracción I del artículo 115 constitucional para su buen funcionamiento. La importancia de salvaguardar su integración deriva, no sólo del hecho de tener su origen en un proceso de elección popular directa, sino de que a través de ella se persigue evitar injerencias a fin de que los Municipios puedan

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

hacer efectiva su autonomía política, lo que fue resaltado por el Pleno de la Suprema Corte en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época

Registro: 189325

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIV, Julio de 2001

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 84/2001

Página: 925

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN. De la teleología de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en la exposición de motivos de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se desprende que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. Asimismo, se estableció que la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del presidente municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional a deducir los derechos derivados de su integración.”

El artículo 115 constitucional no prevé cómo deberá cubrirse la falta definitiva del Presidente Municipal en caso de que el suplente no pueda asumir las funciones, pero de él puede desprenderse una regla claramente aplicable y acorde al fortalecimiento de la autonomía municipal como órgano de gobierno, a saber, el de la no injerencia de las legislaturas estatales mientras no falte la mayoría de sus integrantes.

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

En efecto, el último párrafo de la fracción I prevé un supuesto más grave al de la falta definitiva del Presidente Municipal y la incapacidad de su suplente para asumir el cargo, que es el de la desaparición del Ayuntamiento, renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sin que conforme a la ley proceda que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, hipótesis en la cual establece la designación por las legislaturas locales de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos y cuyos miembros deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Esto es, se establece la intervención de la legislatura local para la designación del Concejo Municipal, pero en caso de desaparición o falta absoluta de la mayoría de sus miembros y no cuando sólo falte alguno o algunos de sus integrantes. Además, aun en esta hipótesis la intervención de la legislatura está acotada a la designación de un Concejo Municipal que se integrará por los vecinos que cumplan los requisitos de elegibilidad para ser regidores, lo que significa que la legislatura local no queda en libertad total de designación.

Por tanto, la recta interpretación del artículo 115, fracción I, constitucional lleva a que sea el propio Ayuntamiento el que se regenere a sí mismo cuando acontezca la ausencia de algún regidor y sólo en caso de falta de más de la mitad de sus miembros, pueda intervenir el Congreso local.

Es ésta la interpretación que respeta al gobierno del Municipio evitando la injerencia de otro Poder del Estado cuando ello no resulta necesario, en aras de un principio de seguridad

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política y administrativa.

Consecuentemente, el artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en la porción normativa que establece la intervención del Congreso del Estado para designar un Presidente sustituto ante la falta definitiva del Presidente Municipal y el impedimento del suplente, resulta contraria a la prerrogativa principal de los Ayuntamientos de salvaguarda de su integración como medio de garantizar su autonomía, pues es claro que en tal situación debe ser el propio Ayuntamiento el que determine lo conducente y designe al servidor que deba ejercer las funciones del Presidente Municipal ausente.

El artículo 115 constitucional consagra al Municipio libre, sistema que conlleva el que puede regularse a sí mismo solucionando sus problemas sin intervención de los Poderes Legislativo o Ejecutivo hasta donde sea posible. Esto debe ser así para cumplir y establecer en la realidad la independencia y libertad del Municipio y puede ser así porque su conformación permite hacer sustituciones mediante los otros integrantes del propio gobierno municipal.

La forma de cubrir las ausencias, tanto temporales como definitivas, debe obedecer a un mismo sistema, la de que entre sus propios integrantes se elija a quien sustituya al Presidente Municipal. Para seguir la lógica de un sistema de Municipio libre, la ley debe prever la elección por los propios regidores, ya sea que la ausencia sea temporal o definitiva.

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

En tales términos, debe entenderse que al remitir el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional a lo dispuesto en la ley para el caso de que alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo y no pueda ser sustituido por su suplente, no deja en libertad absoluta de configuración al legislador.

Este párrafo dispone que “Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”, esto es, la ausencia de uno de los miembros del Ayuntamiento será llenada por su suplente y, en caso de que esto no pueda ser así se procederá según lo dispuesto en la ley.

Al referirse la Constitución a que será regulado en la ley, cabe cuestionar ¿de qué manera y hasta dónde puede ser regulado en la ley? ¿Puede el propio Congreso arrogarse la facultad de nombrar a quien deba cubrir la ausencia o debe, siguiendo el sistema, establecer en la ley que sea el propio Municipio el que lo realice atendiendo a su facultad de auto-organización?

La facultad legislativa que al respecto otorga a los Congresos locales la norma constitucional en análisis está subordinada a los principios consagrados en la misma, esto es, no constituye una libertad configurativa absoluta, sino sujeta a los principios de libertad e independencia municipal, principios que exigen que la intervención del Congreso sólo sea subsidiaria, esto es que en primer término se lleve a cabo la elección entre los miembros del Ayuntamiento y sólo subsidiariamente, de no existir esa posibilidad, el Congreso local pueda intervenir.

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

Es por las anteriores razones por las que los Ministros que suscribimos el presente voto de minoría disentimos de la resolución mayoritaria plenaria y consideramos que debió declararse la invalidez de la porción normativa del artículo 53, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.

II. VOTO PARTICULAR

Se formula voto particular contra la determinación de constitucionalidad del artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en la porción normativa que señala:

“La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo.”

En relación con este punto, el presente voto es particular al no ser compartido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

En la resolución plenaria mayoritaria se establece que dicha porción normativa es constitucional con base en las siguientes consideraciones esenciales:

- a) Es constitucional la previsión relativa a que la persona que se designe como Presidente Municipal Sustituto deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

de la Constitución estatal, a excepción del señalado en la fracción IV de dicho precepto, relativo a no ser Secretario o Subsecretario del Despacho del Poder Ejecutivo del Estado, Procurador o Subprocurador General de Justicia del Estado, Diputado en ejercicio, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Estatal Electoral, miembro del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, funcionario municipal, servidor público de mando superior de la Federación, ni militar en servicio activo, salvo que se hubieren separado de su cargo noventa días antes de la elección. Lo anterior en virtud de que tal designación no es una elección, sino un acto de carácter legislativo, en el que el Congreso actúa como órgano colegiado de representación popular en uso de sus atribuciones legales y en aras del funcionamiento continuo del propio ayuntamiento. El fin del establecimiento de este requisito es eminentemente electoral, esto es, que quienes ocupen los cargos señalados no se valgan de ellos para contender en elecciones para los diversos puestos del ayuntamiento, como presidente municipal, regidores o síndicos, cuestión que no se actualiza cuando se trata de una designación por el Congreso estatal.

- b) Del proceso de reforma constitucional de mil novecientos ochenta y tres referentes al artículo 115, fracción I, deriva que en la iniciativa propuesta por el Presidente de la República se pretendió robustecer la estructura política de los ayuntamientos, consignando, entre otras cuestiones, el régimen de suplencia de los miembros del ayuntamiento cuando con motivo de causa grave

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

hubieran sido separados del cargo, cobrando especial importancia que ante tal evento se proponía que el integrante del municipio a quien se debía separar fuera sustituido por su suplente o se convocara a elecciones según lo dispusiera la ley. Las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social de la Cámara de Senadores estimaron en su dictamen que debía modificarse lo relativo a que ante la falta de alguno de los miembros del ayuntamiento se sustituyera convocando a elecciones en los términos de ley al considerarse que la falta de uno o varios munícipes, que no constituye mayoría de los miembros del ayuntamiento, no debe dar lugar a forzar, desde el orden constitucional federal, a convocar a elecciones, bastando con remitir a las disposiciones de las leyes locales.

- c) Deriva de lo anterior que el hecho de que quienes puedan ocupar los cargos de Presidente Municipal Sustituto sean personas ajenas al ayuntamiento y que no hayan sido electas de manera popular y directa, no determina su inconstitucionalidad porque en el proceso de reforma constitucional el propio Constituyente estimó que no era necesario convocar a nuevas elecciones cuando no se tratara de suplir a la mayoría de los munícipes.

En primer término, debe señalarse que el argumento de la resolución mayoritaria que se hace consistir en que la designación del Presidente Municipal Sustituto no constituye una elección y,

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

por tanto, resulta justificable que se excluya el deber de cumplir con un requisito que persigue fines eminentemente electorales, contraría tesis del Tribunal Pleno, sin que en la resolución se justifique el cambio de criterio.

En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2005, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en sesión de quince de noviembre de dos mil cinco, por mayoría de siete votos, el Pleno sustentó la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXIII, febrero de 2006

Tesis: P. XXIX/2006

Página: 1176

"GOBERNADOR INTERINO, PROVISIONAL, SUSTITUTO O ENCARGADO DEL DESPACHO. SU DESIGNACIÓN ES DE NATURALEZA ELECTORAL PORQUE SE RELACIONA CON ESTA MATERIA.- Dentro del sistema regulado por el capítulo primero del título segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su artículo 116, fracción I, se establece como regla general que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, federales y locales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; sin embargo, las excepciones dentro de dicho sistema, como son los nombramientos de

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

gobernador interino, provisional, sustituto o encargado del despacho, no se excluyen de los principios democráticos, pues aunque la urgencia con que deben realizarse hace necesario prescindir del sufragio directo en aras de que el Ejecutivo Local esté en posibilidad de llevar a cabo las funciones que le han sido asignadas, los ciudadanos intervienen en su designación a través de sus representantes populares que integran la Legislatura del Estado, por lo que existe una elección a través del voto, aun cuando sea de forma indirecta. Por tanto, dicha designación es de naturaleza electoral y para hacerla los Congresos Locales tienen la obligación constitucional de establecer un régimen coherente con el sistema democrático y que cumpla con los principios rectores de la materia electoral, como la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la legalidad y la independencia.”

Como se advierte, en la tesis jurisprudencial transcrita se considera que la designación del Gobernador interino, provisional, sustituto o encargado del despacho hecha por una Legislatura local constituye una elección indirecta y se rige por los principios democráticos de la materia electoral porque los ciudadanos intervienen en su designación a través de sus representantes que integran la Legislatura.

Tal determinación es plenamente aplicable a la designación del Presidente Municipal Sustituto, pues conforme al artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

Estado de Durango es designado por la Legislatura del Estado, integrada por los representantes de los ciudadanos, por lo que constituye una elección indirecta.

La aplicabilidad de la tesis anteriormente reproducida al Presidente Municipal Sustituto fue corroborada por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 114/2006, promovida por el Municipio de Buenavista, Estado de Michoacán, fallada en sesión de dieciséis de agosto de dos mil siete, por mayoría de nueve votos.

En efecto, en dicha controversia constitucional se impugnaron los Decretos Legislativos números 58 y 61 de la Legislatura del Estado de Michoacán por los que se nombró al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Buenavista que concluiría el período en virtud de la renuncia de la anterior Presidente Municipal aprobada por el Cabildo y se reformó el artículo segundo del primero de dichos Decretos para que el Presidente Municipal designado rindiera protesta ante el propio Congreso Local y ya no ante el Cabildo del Ayuntamiento. En la resolución recaída a dicha controversia, el Tribunal Pleno expresamente señaló:

“(...) resultará especialmente relevante la distinción entre lo que podríamos llamar materia electoral “directa” y materia electoral “indirecta”. La materia electoral directa se relaciona con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un

contexto institucional también especializado. La materia que puede calificarse de electoral sólo de modo indirecto es la que se relaciona con nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, no mediante procedimientos que tienen pivotan en torno a la emisión del voto ciudadano. Las controversias que se susciten en el ámbito de lo electoral sólo en sentido indirecto, que por regla general involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales, sí pueden ser conocidas por esta Corte por la vía de las controversias.

(...) Estamos, de hecho, ante un caso de elección indirecta de un funcionario público por parte del Congreso del Estado, y no ante un caso relacionado con el proceso de voto ciudadano, de manera que no estamos en uno de los casos que la fracción I del artículo 105 de la Constitución excluye del ámbito legítimo de las controversias.

(...) el Municipio actor impugna dos decretos:

En primer lugar, el decreto legislativo número 58, aprobado por la Septuagésima Legislatura del Estado de Michoacán el veinticinco de mayo del dos mil seis y publicado en el Periódico Oficial el veintiséis del mismo mes y año. En este Decreto el Congreso local nombra como Presidente Municipal del Ayuntamiento de Buenavista, a raíz de la renuncia de la anterior Presidente Municipal aprobada por el Cabildo, a Jorge Ortega Farías, para que cumpla con lo que queda del periodo de

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

gobierno que finalizará el treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

En segundo lugar, se impugna el Decreto legislativo número 61 aprobado por la misma Legislatura estatal el ocho de junio de dos mil seis y publicado en el Periódico Oficial estatal el ocho de julio del mismo año. Mediante ese Decreto el Congreso local reformó el artículo segundo del Decreto legislativo 58 para que la persona designada para ocupar el cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Buenavista rindiera la protesta de ley ante el propio Congreso local y ya no ante el Cabildo del Ayuntamiento.

(...) la Constitución Federal dispone que si un miembro del Ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente; para los casos de que no exista esta figura, remite la regulación que del supuesto realice la normativa local. La Constitución estatal reitera la regla del suplente, y dispone que, en caso de no existir, debe procederse en los términos del artículo 44, fracción XX del mismo ordenamiento, que otorga al Congreso estatal la facultad de designar a quien deba sustituir al miembro ausente y no respaldado con un suplente, siempre y cuando se observen los requisitos de elegibilidad que para el cargo respectivo establezca la Constitución local y las leyes de la materia...”

El anterior criterio dio lugar a las siguientes tesis jurisprudenciales:

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

Novena Época

Registro: 170703

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
Gaceta**

XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 125/2007

Página: 1280

“MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la "materia electoral" excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen "leyes electorales" - normas generales en materia electoral-, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país -en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional-. Así, la extensión de la "materia electoral" en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral "directa" y la "indirecta", siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

Novena Época

Registro: 170658

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
Gaceta**

XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 126/2007

Página: 1282

“PRESIDENTE MUNICIPAL INTERINO. PROCEDE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA SU DESIGNACIÓN POR EL CONGRESO LOCAL. La designación de un Presidente Municipal interino por parte del Congreso del Estado de Michoacán, por falta definitiva del titular y de su suplente, no constituye un acto relativo a la "materia electoral" que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos excluye del ámbito de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer en controversias constitucionales, pues en primer lugar se trata de un acto, no de una norma general, lo cual lo deslinda del ámbito reservado a las acciones de inconstitucionalidad; en segundo término, dicho acto se ubica fuera de la materia electoral competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral de Michoacán, como se concluye de la lectura de las leyes de impugnación respectivas, esto es, se trata de la elección indirecta de un

VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.

servidor público por parte del Congreso, no de un caso relacionado con la emisión del voto ciudadano, y finalmente, se está en presencia de un conflicto entre el Estado de Michoacán y uno de sus Municipios, supuesto previsto en el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de un asunto de este tipo en vía de controversia constitucional.”

Resulta claro entonces que la elección por parte de la Legislatura local del Presidente Municipal Sustituto que prevé el precepto impugnado constituye una elección indirecta a la que le son aplicables los principios democráticos de la materia electoral, aun cuando exclusivamente para efectos de procedencia de la controversia constitucional no se considere dentro de la materia electoral por tratarse, precisamente, de una elección indirecta.

Así, resulta claro que la resolución mayoritaria plenaria contradice los criterios plenarios referidos y no razona las razones por las que se aparta de los mismos al considerar que la designación del Presidente Municipal Sustituto no constituye una elección.

Consecuentemente, al tratarse de una elección, aunque sea indirecta, deben cumplirse todos y cada uno de los requisitos exigidos para la persona que se designe por el Congreso Estatal.

A lo anterior, debe añadirse la ilegalidad que implica el que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

establezca una excepción no prevista en la Constitución del Estado, que constituye la ley suprema en el orden jurídico estatal.

El artículo 108 de la Constitución del Estado de Durango establece los requisitos que para ser electos Presidentes, Síndicos o Regidores de un Ayuntamiento deben cumplirse, entre ellos, el previsto en su fracción IV, sin excepción alguna.

Por tanto, habiéndose determinado que la designación del Presidente Municipal Sustituto que realiza el Congreso del Estado constituye una elección indirecta, es claro que resulta plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución local, sin excepción alguna, sin poderse considerar válido jurídicamente que una ley de jerarquía inferior establezca excepciones donde su Constitución no lo hace, lo que transgrede el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Finalmente, debe resaltarse, como se señaló con anterioridad en la parte relativa al voto de minoría, que el artículo 115, fracción I, constitucional, en el supuesto más grave de desaparición del Ayuntamiento, renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sin que conforme a la ley proceda que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, al establecer la designación por las legislaturas locales de los Concejales Municipales de entre los vecinos, los sujeta al cumplimiento de los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores, sin excepción alguna.

Es decir, en la elección de los Concejales Municipales las legislaturas locales no se encuentran en total y absoluta libertad,

**VOTO DE MINORÍA Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009.**

sino sujetas a que los vecinos de entre los que se elijan cumplan los requisitos exigidos para ser regidores.

Consecuentemente, carece de sustento jurídico la excepción del requisito establecido en la fracción IV del artículo 108 de la Constitución local para la designación del Presidente Municipal sustituto, además de que dicha excepción quebranta la autonomía del municipio y permite la injerencia de los otros Poderes del Estado, pues al eliminarse el impedimento de que la designación recaiga en los servidores públicos que se mencionan en dicha fracción, se elimina también el requisito de temporalidad en ella previsto, esto es, la separación del cargo noventa días antes de la elección, por lo que funcionarios de los otros Poderes podrán acceder directamente a la Presidencia Municipal, lo que enturbia la independencia del Municipio que el artículo 115 constitucional consagra como su prerrogativa.

Por lo anteriormente manifestado, considero que también debió declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa que exceptúa de los requisitos exigidos para la persona que sea electa como Presidente Municipal Sustituto por la Legislatura local el establecido en la fracción IV del artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO