

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 20 DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CINCO.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
<b>11/2004</b>	<p style="text-align: center;"><b>APROBACIÓN DEL PROYECTO DE ENGROSE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2003, EN LA PARTE RELATIVA A LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA IMPUGNADO.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>ORDINARIA DIECIOCHO DE 2005.</b></p> <p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Martínez de la Torre, Estado de Veracruz en contra de la LIX Legislatura, del Gobernador y otras autoridades de la citada entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 598 de 15 de diciembre de 2003, por el que se creó el Municipio Libre de San Rafael, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el 29 de diciembre del mismo año.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSIO DIAZ)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>1 A 18</b></p> <p style="text-align: center;"><b>19 A 56 Y 57</b></p> <p><b>INCLUSIVE.</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES  
20 DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CINCO.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
JUAN DÍAZ ROMERO.  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.**

**AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:**

**JUAN N. SILVA MEZA.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:05 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión, antes de que el señor secretario dé cuenta con el asunto inicial de la lista para el día, quisiera yo invitar a las ministras y a los señores ministros, a que pudiéramos fijar la posición relacionada con los efectos de el criterio sustentado mayoritariamente en torno a lo que se ha considerado como cadena perpetua o prisión vitalicia.

El día de ayer, cuando el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, hizo algún planteamiento sobre este tema, yo me atreví a dar mi punto de vista, pero como ustedes saben en la sesión

vespertina, el señor ministro Díaz Romero con su reconocida acuciosidad y rapidez, nos planteó un proyecto de engrose de esa parte, invitándonos a que lo examináramos, esto precisamente tiene que ver con este tema; de manera tal, que yo les pediría, no pierdo de vista que se trata de una tesis sustentada en contradicción de tesis por mayoría de seis votos, que es el requisito que en estos casos existe, y por lo mismo en este momento estamos el número suficiente de integrantes del Pleno, para que podamos debatir esta cuestión; de manera tal, que los invito a que den su punto de vista, y que esto incluso podría influir en algún aspecto del proyecto que nos presentó el señor ministro Díaz Romero, que como seguramente todos ustedes recuerdan, hace ya ahí algún pronunciamiento en torno a cuál es la situación de la jurisprudencia después de esa determinación, así es que someto al Pleno este tema para que quede claramente dilucidado, simplemente lo preciso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede fijar jurisprudencia en diferentes situaciones, la primera que es la más conocida, que es una jurisprudencia por reiteración, cuando en cinco asuntos consecutivos sobre un mismo tema se resuelve en un sentido, esto da lugar a que se establezca la jurisprudencia, se redacte la tesis correspondiente, y tenga carácter de obligatoria para todos los destinatarios jurisdiccionales de esta decisión, en otras palabras, los órganos jurisdiccionales, siempre están obligados por la jurisprudencia.

La segunda posibilidad se da, cuando hay una contradicción de tesis entre las Salas, o entre Tribunales Colegiados de Circuito, ahí basta simplemente una votación de seis votos, a diferencia del caso de reiteración, en que hay una votación de ocho votos, en el caso de la contradicción y esto se ve muy claro, si hay tesis de una Sala y tesis de la otra, es muy previsible, que los cinco ministros de una Sala, sustenten el criterio, frente al criterio de los cinco ministros de la otra Sala, al verse en el Pleno y tener una composición plural, la definición del criterio que deberá prevalecer como jurisprudencia es de seis votos.

Hay una regla en la Ley de Amparo, que es aplicable en general en todas las posibilidades de establecer jurisprudencia que señala, que para que se interrumpa una jurisprudencia, se requiere una mayoría de ocho votos, entonces lo que aconteció en este asunto, fue que por mayoría de seis votos se estimó que en el caso debía apartarse el Pleno de la jurisprudencia, como no se cumplió el requisito de los ocho votos, pues en principio parece ser que no se interrumpe la jurisprudencia y que esto podría alterar la seguridad jurídica en torno a esta materia tan delicada, por ello considero válido lo que planteó el señor ministro Aguirre Anguiano, y los invito a pronunciarse al respecto.

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** ¡Gracias señor presidente!

A mí me da mucho gusto que se discuta este tema, aunque la verdad sea dicha, cuando ordené mi cuenta del día de hoy, no me traje ya la documentación relativa al asunto que votamos y concluimos en cuanto a sus propositivos esenciales el día de ayer.

En la documentación incumbente tenía yo un documento, un alegato pequeño del Ministerio Público –parte-, no se nos olvide que aducía esencialmente lo siguiente, yo hubiera leído ese documento pero no lo tengo ahora a la mano.

Esencialmente decía algo, que a mí cuando menos me inquietó, decía: “ciertamente en términos del artículo 194 de la Ley de Amparo, para interrumpir una jurisprudencia de Pleno, se necesitan cuando menos, ocho votos”, pero esto se refiere a una jurisprudencia por reiteración, en tratándose de la así establecida por el Pleno de la Suprema Corte, pero resulta que el precedente que mayoritariamente se abandonó, a raíz de la votación del artículo 27 del Código Penal del Estado de Chihuahua, en cuanto a su

equivalencia, con pena de prisión vitalicia, es una tesis que no se produjo por reiteración, sino es una tesis que formó jurisprudencia, a través de una sola resolución que dirimió el conflicto de criterios entre dos Tribunales Colegiados, tesis que como se sabe, basta mayoría simple de ministros para que se forme la jurisprudencia. Entonces la regla que se está, o que se estaría tratando de aplicar a la contradicción, es decir: para establecer jurisprudencia se necesita voto en el mismo sentido de seis ministros, pero para abandonarla o retractarla o revocarla, se necesita el voto de ocho, lo cual sería poner un ingrediente adicional, una taxativa más allá de la que se necesita para formar esta jurisprudencia, si esto es así, si esto fuera así, asiste la razón a la Procuraduría General de la República en cuanto a que la tesis debe de tenerse, la jurisprudencia debe de tenerse por interrumpida con los mismos requisitos que para la formación de la misma, o sea el voto solamente de seis, esto digo yo, debemos reflexionarlo, cuando menos es importante que lo elucidemos. Gracias señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo recuerdo que aquí se presenta un tema muy interesante, que tanto en las disposiciones constitucionales, el artículo 105, que se refieren a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad, como en las disposiciones que regulan legalmente a estas figuras procesales, nunca se habla de que pueda sustentarse jurisprudencia en este tipo de asuntos; sin embargo, hay una disposición que establece que cuando haya mayoría de ocho votos, esto será obligatorio, y ahí es donde la Corte ha venido interpretando que para poder establecer jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, se requieren ocho votos, también esto ha llevado a considerar que para estos casos se requiere que haya ocho ministros para que se puedan discutir estos asuntos, entonces el quórum también lo deriva de estas normas, por otro lado, pues aquí estamos en presencia de una jurisprudencia como dice el ministro Aguirre Anguiano, que se establece en contradicción de tesis de amparos, y de pronto el criterio jurídico está en juego en una acción de inconstitucionalidad, así es que el tema, no cabe

duda, está en ese terreno siempre debatible porque no hay un texto expreso que lo resuelva y que es donde la Suprema Corte tiene que desempeñar el papel de fijar criterios con valor de jurisprudencia.

Señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Señor presidente, yo quisiera manifestar que tengo muchas dudas al respecto, yo considero y creo que así se ha emitido que nuestro sistema de jurisprudencia, los criterios no obligan al órgano que los emitió, este creo que es una premisa fundamental que debemos tener en cuenta, ahora bien, si no obligan al órgano que los emitió y este puede libremente separarse de ellos, claro dando las razones fundadas para hacerlo, entonces, quiere decir que por minoría simple se puede interrumpir una jurisprudencia, no habrá suficiente para integrar una nueva, pero si se puede interrumpir, porque de otra manera nos llevaría a la situación de que el órgano como no le obliga la jurisprudencia que él mismo emitió, puede separar en asuntos concretos de la misma como sucedió en el caso de Chihuahua, pero sin embargo, como no hay votación suficiente, sigue rigiendo esa jurisprudencia para los demás, creo que esto no es sostenible ¿no?, yo creo que basta minoría, una mayoría simple para que la jurisprudencia se interrumpa, es decir, dejó de haber la mayoría calificada para la jurisprudencia, por esa razón se interrumpe, si se quiere integrar nuevamente una jurisprudencia, bueno, entonces, tendrá que dictarse criterios en sentido contrario con el mínimo de ocho votos, creo que eso sería la manera de entender, de otra manera, nos podríamos separar de la jurisprudencia pero para todos los demás, seguiría habiendo jurisprudencia, aunque este órgano ya no aplicara ese criterio, por eso yo creo que basta minoría simple, para interrumpir la jurisprudencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Sergio Valls Hernández tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente, abundando en lo que han expresado los señores ministros Aguirre y Gudiño, yo también pienso que en este caso, nos enfrentamos no a un caso de que se interrumpa, sino se modifica la jurisprudencia como dice el párrafo cuarto del artículo 197 de la Ley de Amparo, que al efecto (lo leo) expresa: “Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren y los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto (como el que estamos) podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la Sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación. El Procurador General de la República, por sí o por conducto de agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.” Éste es un caso en el que se puede -quiero suponerlo así- pedir la modificación, pero no la suspensión, de la jurisprudencia que, como aquí se señalaba por usted, señor presidente, deriva de una contradicción de tesis en la que se votó por una mayoría simple de seis, y si mal no recuerdo, no estaba yo, no tenía el honor de formar parte de este Pleno, pero sí revisé la versión estenográfica correspondiente y fue de seis-tres, porque ese día, por comisión, no asistieron dos señores ministros. Entonces, se votó por una mayoría de seis a tres, esas dos jurisprudencias que derivaron de aquella contradicción de tesis de dos mil uno.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Es muy persuasivo lo dicho por los señores ministros Aguirre Anguiano y Don Sergio Valls. Esta jurisprudencia a la que nos estamos refiriendo se sustentó en contradicción de tesis y fue aprobada por mayoría, creo que de seis votos. Ahora, por seis votos también sustentamos el criterio contrario y dice la regla del artículo 194: “Para la

modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas exigidas por esta ley para su formación.” Es decir, si seis votos fueron suficientes para formar la jurisprudencia, esta misma votación es suficiente para interrumpirla e incluso para modificarla. Es muy distinto interrumpir que modificar, porque interrumpir deja sin efectos la jurisprudencia; modificar da un nuevo texto a la tesis, pero con carácter vinculante, es jurisprudencia.

Sin embargo, pesa en mi ánimo lo que dispone el artículo 43 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política, porque lo que acabamos de resolver en el caso de Chihuahua es una acción de inconstitucionalidad de leyes, y el artículo 43 dice: “Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Tribunales unitarios y colegiados, juzgados de Distrito, Tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común y del Distrito Federal, sean éstos federales o locales.” Es decir, para las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales hay una regla específica: La obligatoriedad del criterio exige la votación mínima de ocho. Quizás si estuviéramos en amparo -las contradicciones de tesis se dieron en amparo- los seis votos son aptos.

En la lectura del proyecto de engrose que nos ha presentado el señor ministro Díaz Romero vienen un par de párrafos significando que la jurisprudencia no ha quedado interrumpida y que, por lo tanto, debe ser aplicada por los órganos a quienes ésta obliga.

Yo le sugería que suprima esta decisión, porque no había sido ventilada y discutida por el Pleno, y creo que lo más prudente sigue siendo que se suprima del engrose este problema de cuál es el alcance de lo votado, para que en un procedimiento distinto de modificación de jurisprudencia podamos determinar la subsistencia o insubsistencia de la jurisprudencia correspondiente. Si lo insertamos en la acción de inconstitucionalidad, estamos en dos procedimientos distintos y con reglas diferentes de exigencias de



votación distinta para la validez del criterio, no pasa, creo que absolutamente nada, si no hacemos en el caso concreto una manifestación expresa sobre si se interrumpió o no la jurisprudencia, y lo reservamos para un procedimiento diferente de solicitud de modificación de jurisprudencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente. Se toca un tema muy interesante, del cual, en una parte ya tuvieron conocimiento ustedes a través de la propuesta de engrose que formulé, y es como dice don Guillermo Ortiz Mayagoitia, hay unos párrafos que incluí, pero recogiendo la idea que en ese momento se había manejado en el Pleno de la Suprema Corte. Yo también tengo dudas al respecto, sobre todo de la proposición que se hace, en el sentido de que como la jurisprudencia establecida hace dos o tres años, fue de seis votos, automáticamente en la acción de inconstitucionalidad que estamos viendo, que también hay mayoría de seis votos en sentido contrario, ya quedó sin efecto, y esto, lo repito me suscita dudas, porque la jurisprudencia tiene diferentes reglas, tanto en el juicio de amparo como en la contradicción de tesis, como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales. En cada uno de esos procedimientos se establecen reglas específicas, no solamente para los procedimientos, sino también para los órganos, así por ejemplo, si estamos en juicio de amparo, y estamos en presencia de una resolución, o de resoluciones en donde puede formarse jurisprudencia por reiteración, tenemos forzosamente que aplicar las reglas establecidas en los artículos correspondientes, el 192, por ejemplo dice: "La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas, tratándose de las que decreta el Pleno, etc., las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias, ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho

ministros, si se trata del Pleno. Quiere decir entonces que, puede haber una resolución tratándose de este tipo de jurisprudencia, que haya sido resuelta en determinado sentido por ocho votos en el Pleno, viene una segunda, por ocho o más ministros; viene una tercera; viene una cuarta, pero no viene la quinta todavía, bueno, pues no hay jurisprudencia, aun habiéndola ya con cinco ejecutorias en el mismo sentido, si con posterioridad viene otra en sentido contrario por la misma votación y haciéndose cargo de las argumentaciones que sustentan la ejecutoria, en ese momento se interrumpe, y ya no hay jurisprudencia, ni de un lado ni de otro; es necesario que conforme al sentido contrario vengan otras cuatro ejecutorias por la misma votación, y entonces ya tenemos una modificación de la jurisprudencia, pero eso es en Pleno. Tratándose de los mismos procedimientos de amparo, si estamos en Sala, entonces es necesario que haya cuando menos cuatro votos de los ministros, si son menos de tres votos, ya puede haber diez o veinte resoluciones en el mismo sentido, no se ha establecido jurisprudencia y toda proporción guardada, también se le aplica al 194 en relación con la interrupción y en relación con la modificación.

Y si estamos en otro órgano, y sí estamos en los tribunales colegiados de circuito éstos para formar jurisprudencia necesitan 5 resoluciones en el mismo sentido, pero por unanimidad por los 3 votos de los magistrados y se les aplican las mismas reglas también; como ven ustedes tiene que ver el procedimiento y tiene que ver el órgano también, no podemos decir, ¡ah!, como en aquella ocasión hubo 6 votos y aquí hubo también 6 votos, en sentido contrario ya quedó automáticamente sin efecto la jurisprudencia, pasemos ahora a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales, dice: "El artículo 43.- Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos 8 votos serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios, colegiados y juzgados, etcétera, etcétera". Bueno, aquí efectivamente se establece la jurisprudencia, la Corte ha dicho que

se necesitan 8 votos para que haya jurisprudencia con una sola resolución, no se necesitan 5 basta una sola resolución, pero estamos en otro procedimiento, no podemos igualar porque la ley, pues no lo establece, no lo permite, lo que se decide en el amparo y lo que se decide en la acción de inconstitucionalidad para efectos de la integración de la jurisprudencia.

Cuando hay Contradicción de Tesis que fue el caso de los 2 criterios anteriores, de hace 2 ó 3 años, bastaron 6 votos, porque había contradicción, esos 6 votos automáticamente establecieron jurisprudencia, no era necesario que hubiera 7, ni 8, ni 9, ni 10, ni 11, ¡claro!, que si hubiera habido todas esas votaciones sería mejor, pero bastó 6 votos para que la calidad de la resolución se convirtiera en general.

Ahora bien, estamos resolviendo o resolvimos en días pasados una Acción de Inconstitucionalidad, en donde expresamente se señala por el artículo 43 de la Ley Reglamentaria respectiva que se necesitan 8 votos y no se obtuvieron los 8 votos, ¡ah!, bueno, pues no se obtuvieron; puede la mayoría simple, efectivamente establecer el sentido de la resolución, pero no alcanza a mi modo de ver la votación válida, correspondiente para integrar una jurisprudencia que pueda echar abajo la otra.

Si estuviéramos en otra Contradicción de Tesis o en amparo, pero sobre todo en otra Contradicción y estuviéramos con 6 votos, creo yo que no habría ni discusión, la discusión se forma en este momento, porque se pretende que con el número de votos correspondientes a este asunto de la Acción de Inconstitucionalidad, se puede echar abajo una jurisprudencia que en el momento oportuno, efectivamente reunió las características adecuadas para considerarse como tal, pero en esta ocasión no, a mi modo de ver.  
Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo quisiera partir de lo siguiente, yo estoy convencido de lo que dice el señor ministro Díaz

Romero, en el caso, por las razones que incluso aceptó el ministro Ortiz Mayagoitia, en los términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria del 105, para que las razones contenidas en los considerandos sustentando los criterios relacionados con la prisión vitalicia o cadena perpetua, no son obligatorias, ¿por qué?, porque como lo ha recalcado el ministro Díaz Romero, habrían requerido 8 votos, si ni siquiera son obligatorias, cómo vamos a darles la fuerza de interrumpir la jurisprudencia y aquí es donde yo haría un planteamiento donde pienso que no encontrándose nítidamente establecido lo concerniente a esta situación; sin embargo, se puede inferir muy claramente, con las razones que dio el ministro Valls, esto está previsto y ahí me aparto un poco de la visión del ministro Díaz Romero; yo creo que hay tres formas de establecer jurisprudencia, lo que pasa es que como en la doctrina se viene reiterando lo mismo que se ha dicho siempre, se perdió de vista que en las últimas reformas que se hicieron en materia de jurisprudencia, se introdujo una nueva forma de establecer jurisprudencia; la primera es la tradicional, reiteración de criterios en cinco ejecutorias, Pleno requiere, lo dice uno de los artículos de la Ley de Amparo, una mayoría, actualmente de ocho votos, de ocho votos, en otras épocas eran quince votos, ahora ocho votos, requisito para que pueda llegarse a establecer jurisprudencia, el señor Secretario General de Acuerdos, incluso, tiene por costumbre llegar a señalar, esta tesis es idónea para llegar a integrar jurisprudencia, porque hubo la mayoría de votos requerida, cuatro asuntos con el mismo problema jurídico con ocho o más votos se integra la jurisprudencia, jurisprudencia por reiteración; en la Sala cuatro votos, en los Tribunales Colegiados de Circuito, tres votos, y la misma regla de reiteración; cuando uno ve en la Ley de Amparo, los artículos 192, 193 y 194 tienen que ver con jurisprudencia por reiteración; qué sucede cuando habiendo una jurisprudencia se produce de pronto un criterio distinto, entonces el 194 señala: se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, luego, una jurisprudencia por reiteración, si hay criterio contrario por ocho ministros, se da la primera regla de interrupción pero no es la única,

si se trata de la sustentada por el Pleno, por cuatro sí es una Sala, y por unanimidad de votos tratándose de un Tribunal Colegiado, pero fíjense que hay otros requisitos, en todo caso en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa, o sea, puede ser por unanimidad de votos, pero, si no se cumple con este requisito, sino que fue, pues digamos, una distracción no se interrumpe la jurisprudencia porque no basta la mayoría de votos que se señala, sino tiene que cumplirse con una regla más importante que es hacerse cargo de las razones que sustentaron la jurisprudencia y decir porqué se va a interrumpir esa jurisprudencia, bien, y luego viene lo que diría yo modificación de jurisprudencia tratándose de reiteración de criterios, entonces, deberán observarse las mismas reglas establecidas por esta ley para su formación, que era lo que decía el ministro Díaz Romero, se interrumpe en una primera, cumpliendo los requisitos de votación y de hacerse cargo de las razones que se tuvieron para establecer la jurisprudencia y dando las razones por las que ésta se interrumpe, la primera nada más se interrumpe, deja de haber jurisprudencia, pero todavía no hay nueva jurisprudencia, sino tendrán que darse otros cuatro asuntos y entonces aparecerá la nueva jurisprudencia, sí, pero aparece la segunda forma es la contradicción de tesis, esa es muy sencilla, mayoría de votos y se forma la jurisprudencia, pero hay la jurisprudencia que se deriva del 197, último párrafo, y al que dio lectura el ministro Valls, por claridad lo repito: “Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren y los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto, podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la Sala correspondiente, que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida expresando las razones que justifiquen la modificación. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. El Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modifican la jurisprudencia...”, no si la interrumpen, no, aquí

automáticamente se modifica la jurisprudencia, sustituyendo la jurisprudencia anterior por una jurisprudencia modificada, "...sin que su resolución afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que integraron la tesis jurisprudencial modificada. Esta resolución deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el 195", que es el que se refiere a la difusión de la jurisprudencia; en este caso, me parece que algo hay evidente, el sentido de la jurisprudencia es crear seguridad jurídica, en este caso, ante este problema hay inseguridad jurídica, por qué, porque como lo dice expresamente en su engrose el ministro Díaz Romero, sigue habiendo una jurisprudencia obligatoria para jueces y magistrados, y para todos los órganos jurisdiccionales, que es la que estableció el Pleno en la contradicción de tesis por mayoría de seis votos, y por el otro lado, hay otra realidad evidente, que el Pleno de la Corte por mayoría de seis votos ya no comparte el criterio de esas jurisprudencias, cómo se debe superar, el señor ministro Ortiz Mayagoitia va a presentar una solicitud de modificación de la jurisprudencia y yo me voy a sumar para que resuelva el Pleno si yo tengo legitimación o no para hacer estas solicitudes porque de la letra del precepto no aparece, porque habla de: "Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren, los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren", como que literalmente sólo están legitimados o el Pleno, o las Salas, o los ministros que integran las Salas o los magistrados que integran los Colegiados, el presidente de la Corte no está legitimado; yo también voy a firmar la solicitud de modificación para que en su momento defina si estoy o no legitimado, pero se da una situación curiosa que hace ver cómo el que legisla no se imagina todos los problema que después se pueden suscitar, cuando ya en detalle con motivo de casos concretos se tiene que definir una situación, en este caso un magistrado de Circuito sí puede pedirle a la Corte que modifique su jurisprudencia y aparentemente eso no lo puede hacer el presidente de la Corte, ya examinarán este problema pero yo pienso que este es el camino, que se está en la hipótesis del 197, último párrafo y que esto permitirá superar la inseguridad

jurídica que ahora se presenta. Señor ministro Góngora tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. Dice Don Juan Díaz Romero en su engrose, conviene precisar que esta nueva reflexión sobre la interpretación de los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no interrumpe la aplicación de las tesis jurisprudenciales referidas, y dice cuáles son los números, las cuales siguen siendo obligatorias para las Salas de este Alto Tribunal como para todo órgano jurisdiccional, lo anterior, toda vez que este nuevo criterio se adopta por este Tribunal Pleno, por mayoría de seis votos contra cinco, en una acción de inconstitucionalidad, juicio dentro del cual conforme a lo establecido en los artículos 73 y 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requieren cuando menos ocho votos para que las razones contenidas en las consideraciones precedentes sean obligatorias para todos los tribunales, de tal suerte que la aplicación del nuevo criterio se encuentra constreñido a la presente acción de inconstitucionalidad, a mí sí me gusta este párrafo porque hay un interregno, le llega un problema a un juez y a un magistrado, no, qué va a hacer, la mayoría última o la jurisprudencia, la jurisprudencia, si no se expone a algún problema, ¡ah! se va a cambiar, se va a modificar, yo recuerdo que siendo integrante de los Tribunales Colegiados, como presidente del Colegiado, varias veces pedí que se modificara una jurisprudencia, o un criterio de la Segunda Sala, y por qué, porque era integrante de un Colegiado, yo creo que el señor ministro Azuela que integra también el Pleno, no tendrá ningún problema y no necesita decir la Corte, esto se refiere solamente a los ministros que integran el Pleno, presidente, es ministro presidente, integra el Pleno también; ahora, en este interregno, mientras don Guillermo Ortiz Mayagoitia presenta esa modificación de que nos anuncia en este momento el señor presidente que va a presentar una modificación, para que se modifique, qué van a hacer los magistrados y los jueces, van a decir, ya a mí la jurisprudencia ya no

me importa, yo voy a aplicar lo que dijo la mayoría del Pleno de la Suprema Corte, ¿eso van a decir?, no lo creo, se cuidan mucho porque saben que allá arriba está el Consejo que va a recibir las quejas de los magistrados que osaron no aplicar la jurisprudencia, por eso en este interregno yo creo que debe de subsistir este párrafo para que sepan ante este problema qué es lo que van a hacer y se cuiden. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No es estrictamente novedoso lo que estamos viendo, hubo un caso en que ante un problema sobre el que existía jurisprudencia, hablo de la estructura anterior de la Corte, hubo un tribunal colegiado de circuito que le mandó el asunto a la Corte, diciéndole: Con motivo de un caso concreto, te mando para que modifiques la jurisprudencia, y entonces el Pleno de la Corte le regresó el asunto al tribunal colegiado de circuito y le dijo: Un caso concreto debe ser ya resuelto, tú ahorita estás vinculado a una jurisprudencia y debes acatarla, porque de esto se derivaría una situación en que los tribunales colegiados fácilmente pueden estar en principio negándose a acatar jurisprudencia, no, mientras no haya otra, tú estás obligado a acatarla, y ya que la acates entonces nos mandas tu documento diciendo: Ya resolví el caso cumpliendo con mi deber de acatar la jurisprudencia, y con ese motivo te pido que la modifiques, porque de otra manera esto puede provocar problemas muy graves; entonces hay ese precedente.

Y por el otro lado, yo sí también sería partidario de que quedara el engrose con esta parte, por qué, porque es una votación de seis votos y no quisiera yo ponerme dramático de que esto desaparece en el momento en que uno de los ministros que está en esa votación pudiera perder la vida, en ese momento, ya se daría una situación más grave, entonces por lo pronto esto aclararía, por lo pronto hay una jurisprudencia y esto se debe seguir acatando, ahora, ya lo que venga después, ya vendrá después.

Tiene la palabra el ministro Aguirre Anguiano y luego el ministro Ortiz Mayagoitia y luego el ministro Góngora.



**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Muchísimas gracias señor presidente. Bueno, yo quiero dar las gracias a los señores ministros por haber discutido ampliamente lo que yo solicitaba que se discutiera, no sé si darles las gracias por haber discutido mucho más de lo que yo pedí que se discutiera, pero también doy las gracias por eso. Yo me confieso prudente, sabré esperar a que se desarrolle el procedimiento del 197, parte final de la Ley de Amparo, para emitir mis opiniones en ese momento, yo creo que no todos somos tan pacientes, he oído anticipaciones de aquella opinión, pero muchas, y sobre todo estoy oyendo algo verdaderamente novedoso; que los engroses deben de contener, aunque no se hayan discutido ni sean temas relevantes de la litis, otros lineamientos para los jueces de Distrito y para los tribunales colegiados de circuito porque no vaya a ser que el Consejo de la Judicatura, blanda su espada y los hiera.

¡Qué barbaridad! Me parece verdaderamente novedoso, pero el mismo autor de esa petición, dice: yo no creo que tengan motivo de duda los señores magistrados de circuito, personas tan experimentadas, pues yo no creo que necesiten este tipo de luces ni de recomendaciones, sobre algo que posiblemente dominan, en fin, cada cabeza es un mundo, muchas gracias señores ministros, yo aguardaré con toda paciencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo nada más comentaría, que en el caso, no pienso que el Consejo de la Judicatura, pudiera imponer una sanción a un juez que no acató la jurisprudencia, pero que de algún modo atendió a un precedente mayoritario del Pleno, por lo menos operaría como un gran atenuante, pero para qué dejar las cosas ante estas incógnitas, yo creo que las sentencias pueden ser orientadoras en algunos sentidos, sobre todo cuando estamos viendo que no hay mucha claridad al respecto.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Pues que bueno que quedó grabada esta última frase del señor presidente de la Suprema

Corte y del Consejo de la Judicatura, porque así nos da la tranquilidad de que no van a blandir la espada sin ton ni son.

Mi sentido pragmático me llevó a sugerirle al señor ministro Díaz Romero, la supresión de estos dos párrafos que leyó el ministro Góngora Pimentel, porque avizoraba yo, una discusión, pero pues ya la hubo, ya se alcanzó una decisión, me parece perfecto que quede en estos párrafos que clarifican la obligatoriedad de la jurisprudencia, hasta ahora vigente, no interrumpida, y que aunque los señores jueces y magistrados son experimentados, esto vale para toda la República, a todos los tribunales que también son experimentados y que no están sujetos al Consejo y no está de más en el engrose, de ninguna manera, mi comentario era estrictamente práctico, si quiere don Juan que esto pase con tranquilidad, se quita, pero ya pasó la discusión y yo también estoy de acuerdo que permanezcan los párrafos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Señor presidente, yo no voy a tener la pretensión de considerarme prudente, lo único que sí quisiera yo decir, es que no necesariamente que se muera un señor ministro, sino que yo lo diría en otras palabras, que pase a otra jurisdicción. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No debemos perder de vista que en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, una de las cualidades propias del juzgador de su excelencia, debe ser la virtud de la prudencia, de manera tal que no entremos en un debate de quién posee con mayor riqueza esa virtud y quién con menor riqueza, todos la debemos poseer.

Bien, creo que esto ha sido superado, pregunto económicamente si están de acuerdo con estas conclusiones sobre el engrose?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Bien, entonces ese engrose debemos estimar que está ya realizado en la parte que fue materia de un amplio debate, las demás está suficientemente claro y el proyecto del ministro Díaz Romero, fue aprobado con el enriquecimiento que él mismo aceptó.

Y habiendo ya depurado todo lo relacionado con ese asunto, señor secretario, sírvase dar cuenta con lo listado para el día de hoy.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, como no, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 91 ordinaria, celebrada ayer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno el acta con la que ha dado cuenta el señor secretario.

Consulto si en votación económica se aprueba.

**(VOTACIÓN)**

**APROBADA EL ACTA.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:****CONTROVERSIA                      CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 11/2004.**

**PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE MARTÍNEZ DE LA TORRE, ESTADO DE VERACRUZ EN CONTRA DE LA LIX LEGISLATURA, DEL GOBERNADOR Y OTRAS AUTORIDADES DE LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 598 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2003, POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO LIBRE DE SAN RAFAEL, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO.**

La ponencia es del señor ministro José Ramón Cossío Díaz, hecha suya por la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos en la sesión de ayer y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PARCIALMENTE PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO.- SE SOBRESEE RESPECTO DEL ARTÍCULO 3° DEL DECRETO 598, DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2003, POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL, ESTADO DE VERACRUZ.**

**TERCERO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 33 FRACCIÓN XI, INCISO B) DE LA CONSTITUCIÓN DE VERACRUZ, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHO ESTADO EL 3 DE FEBRERO DE 2000.**

**CUARTO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL DECRETO 598 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2003, POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL, ESTADO DE VERACRUZ.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Como ustedes recordarán, el día de ayer ya habíamos iniciado el debate sobre este asunto, había hecho el señor ministro Góngora Pimentel una serie de observaciones de acuerdo con el documento que nos hizo llegar y

estábamos discutiendo uno de estos temas, pienso que se agotó este tema, aunque finalmente, yo propuse, cuando el señor ministro Góngora iba a hacer sus siguientes observaciones, que sería prudente levantar la sesión para que hoy pudiéramos retomar el asunto.

Entonces, con estas aclaraciones, retomamos el asunto y el proyecto se pone a la consideración del Pleno.

Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Estábamos diciendo que se requiere conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal, como requisito sustantivo previo, para que el Congreso veracruzano pueda mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes, crear, suprimir o fusionar municipios, así como modificar su extensión, la mayoría calificada de los miembros de los ayuntamientos y demás agentes, subagentes municipales, jefes de manzana y comentábamos que todos se opusieron a la creación del nuevo Municipio; hubo unanimidad, entonces decíamos en el tema 6, “El proceso de creación del Municipio de San Rafael, respeta la garantía de audiencia contenida en el 14 constitucional”, sí, no hay observaciones a eso, todos se opusieron a que se creara el nuevo Municipio.

Entonces comentábamos que, no me acuerdo si en el Pleno o fuera del Pleno, que eso es lo que pasa cuando destaca política y económicamente una parte del territorio y entonces, esa parte quiere separarse de la parte pobre, que lo mismo pasa en los Estados de la República, en mente tenemos todos, los nombres de las partes de los Estados de la República que quieren separarse, por eso quisiéramos plantear juntos los temas 7 y 8.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Me permite señor ministro, qué le parece a usted si habiendo observación en el tema 5, sobre si se trata de un requisito sustantivo lo relacionado con la votación de los miembros del ayuntamiento, pues esto no se habría cumplido,

porque incluso fue unanimidad de votos en el sentido adverso a la decisión del Congreso si esto lo superamos, entonces inmediatamente, como no hay observaciones en cuanto a la garantía de audiencia, pasaríamos al siete y ocho. ¿Alguna, alguno de los ministros desearía hacer uso de la palabra en torno a ese tema sobre si se cumplieron los requisitos previstos por el artículo 5 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, respetándose la garantía de legalidad? O sea que aquí sería: o con la posición del ministro Góngora o con la posición del proyecto.

Si consideran que esto está suficientemente discutido, señor secretario tome la votación de si se está de acuerdo con el proyecto que en este momento ha hecho suyo la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos o con la posición del ministro Góngora Pimentel.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Sí, señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.-** Yo estoy de acuerdo con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** Igual.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.-** Solamente para fundar el sentido de mi voto. Estuve pensando en la proposición que hace el señor ministro Góngora Pimentel, me pareció muy interesante; sin embargo, yo me inclino por el proyecto por dos razones: Primero, porque conforme al artículo 33 de la Constitución del Estado de Veracruz, corresponde al Congreso la creación de nuevos municipios, dice el 33 en su fracción XI, inciso d), es una atribución, pues, que la propia Constitución Local establece a favor del Congreso. Y, en segundo lugar, porque, si bien es cierto que el artículo 5° de la Ley Orgánica de los Municipios de Veracruz, establece que debe oírse la opinión del gobernador y del Ayuntamiento o los Ayuntamientos interesados, esta audiencia no queda más que ahí en ese aspecto, a mi modo de ver, porque don Genaro va más allá, dice: No solamente hay que oírlo, sino hay que

tomar en consideración que dé su anuencia para que haya la división de municipios; sin embargo, ése no es requisito que establece el artículo siguiente, que es el artículo 6º, en donde se dice: “Para crear un nuevo Municipio se deberán satisfacer los requisitos siguientes”: y establece una serie de requisitos que, por cierto, más adelante, en el dictamen que nos presenta el señor ministro Góngora, también se resalta de una manera muy interesante.

Pero, a lo que voy es a que en el artículo 6º no está como requisito que dé su anuencia el Ayuntamiento; si esto fuera, yo creo que sería imposible, porque no creo que haya un Ayuntamiento que por mayoría de votos acepte la división de su territorio. Esta es una atribución que corresponde al Congreso. Y yo entiendo, por ejemplo, que debe haber –como hay en algunos otros Estados, en la Constitución o en las Leyes Orgánicas- que haya un recuento de ciudadanos, pero del Ayuntamiento es muy difícil, creo yo, que se eleve a requisito la anuencia del Municipio.

Entonces, por esas dos razones, yo voto en el sentido del proyecto, tanto porque esta es una cuestión que corresponde, es una facultad del Congreso, como porque no está como requisito la anuencia, sino solamente la audiencia del Ayuntamiento.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.-** Pues en contra.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.-** En el sentido en que lo ha hecho el señor ministro Juan Díaz Romero y por las razones que él ha expuesto.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.-** En los mismos términos.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** En los mismos términos.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.-** A favor de la consulta.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, AZUELA GÜITRÓN.-** En el mismo sentido.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Señor ministro presidente, hay mayoría de ocho votos a favor del proyecto, en lo que se refiere a este alcance o valor jurídico de la opinión de que los municipios pueden formular, de conformidad con el artículo 5° de la Ley Municipal de Veracruz.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, concedemos el uso de la palabra al señor ministro Góngora Pimentel, sobre la base de que en ese tema, quedó aprobado el proyecto en la forma como está presentado.

Señor ministro Góngora, tiene el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Sí, los temas siete y ocho del problemario.

¿El proceso de creación del Municipio de San Rafael, respeta los requisitos establecidos en el artículo 6, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, y respeta en esa medida la garantía de legalidad; el Decreto impugnado vulnera en definitiva la garantía de debida fundamentación y motivación por emerger de un procedimiento irregular por desconocer las normas vigentes?; es la pregunta que se hace en el problemario.

(Si me hiciera el favor de repartir esto a todos los señores ministros).  
Son las discusiones en el Congreso.

Consideramos necesario estudiar de manera conjunta los temas siete y ocho, en atención a su íntima relación.



Ahora bien, el proyecto nos propone nuevamente un análisis atenuado de las violaciones indirectas, manifestando que debe tenerse una deferencia a la opinión de la Legislatura, antes que cualquier otra cosa.

Así, en la foja ochenta y cuatro del proyecto, se esgrime que: “nuestro marco de análisis básico deben ser los trabajos parlamentarios, y en particular los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras, puesto que es en los mismos donde esta Suprema Corte, debe observar modo como se han ejercido las potestades de apreciación que la ley reconoce a la Legislatura Estatal en esta materia. Esto lo vinculan con la cita de un párrafo de la Controversia Constitución 15/2003.

En la foja sesenta y nueve del proyecto anterior, se citaba ese mismo párrafo para robustecer la idea que se proponía, de una especie de control atenuado de la legalidad; -de control atenuado de la legalidad-. Ahora, se utiliza para sostener la idea de una revisión atenuada de legalidad que llevaría a cabo la Suprema Corte, respecto a los decretos de creación de municipios; es decir, en los dos proyectos se propone limitar la facultad de la Suprema Corte, de revisar los actos llevados a cabo por la legislatura para la creación de un nuevo Municipio.

Y aun cuando en este proyecto existe un avance respecto del anterior, persiste una consideración hacia el Decreto del Congreso, lo cual no compartimos.

En primer lugar, el criterio sustentado en la Controversia Constitucional 15/2003, no puede servir de fundamento para ninguna de las dos propuestas, por las razones siguientes: primero.- en dicha controversia constitucional, se declaró la invalidez del Decreto número 404, emitido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí, en virtud del cual se creó el Municipio de Villa de Pozos, toda vez que había sido incorrecta la fundamentación del

procedimiento y del Decreto mismo, al haberse aplicado normas constitucionales y legales, locales, derogados.

Segundo.- En el Considerando Séptimo se esgrimió que no había necesidad de estudiar los demás conceptos de invalidez porque si la fundamentación del procedimiento y del Decreto mismo eran incorrectos, también lo serían los considerandos que lo regían.-

Tercero.- Después de revisar la regularidad del decreto, determinó su invalidez en la resolución de fondo, en donde agregó además que: --se transcribe-- “En los restantes conceptos de invalidez, el Municipio actor pretende que sea este Alto Tribunal, el que analice conforme a los preceptos legales correctamente aplicables, cuáles requisitos de los que establecen éstos, no quedaron cumplidos y por ende, no es de autorizarse la creación del nuevo Municipio de Villa de Pozos; estos aspectos no deben sustituir el criterio del Congreso demandado al que corresponde decidir, ciñéndose a los ordenamientos jurídicos vigentes y aplicables, lo que en derecho corresponda, en torno a la solicitud que le fuera elevada para la creación de la nueva municipalidad” --hasta aquí la transcripción-- Ahora bien, el punto anterior debe relacionarse con el razonamiento contenido en el Considerando Octavo de la citada resolución, en el sentido de que la invalidez decretada no impedía que el Congreso del Estado de San Luis Potosí, tomando en consideración los términos de la solicitud para la creación del Municipio de Villa de Pozos, las pruebas y demás elementos aportados o que se aportaren posteriormente al expediente relativo, conforme a las disposiciones vigentes, tanto procesales como de fondo, resuelva lo que en derecho proceda en torno a la petición.

En otras palabras, la Suprema Corte esgrimió que no podía asumir la decisión primaria sobre el proceso de creación del Municipio y decidir sobre esta situación directamente, valorando las constancias de autos, sino que era necesaria la emisión del Decreto de la Legislatura por el que se creara el nuevo Municipio, en caso de que eso ocurriera. De lo relatado, se desprende que el criterio establecido en la Controversia 15/2003 no puede servir de

fundamento, por lo que el proyecto nos propone en las fojas ochenta a ochenta y cuatro, respecto a que los requisitos que establece el artículo 6 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, con excepción del relacionado a la población, constituyen el otorgamiento de una facultad de apreciación, indiscutible a la Legislatura que es titular de la competencia para tomar la decisión última acerca de la creación del Municipio y que por ello, el control de legalidad a que esta Corte compete ejercer, deberá dejar espacio para el despliegue de esas necesarias facultades de apreciación.

Lo anterior es así, porque el criterio de apreciación de la Legislatura también queda sujeto al control constitucional de la Suprema Corte, toda vez que la Ley establece los requisitos que deben cumplirse al crear un Municipio y es tarea de este Tribunal Constitucional, verificar que se cumplan a cabalidad en acatamiento del principio de legalidad.

Asimismo, tampoco podría esgrimirse que el Decreto contiene una interpretación auténtica del artículo 6 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, pues la creación de un nuevo Municipio, en un acto de aplicación de la ley y por lo tanto, se encuentra subordinado a la ley, si la ley utiliza conceptos jurídicos indeterminados como: --transcribo-- “disponer de recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la Administración Municipal y para prestar los servicios públicos municipales” (fin de la transcripción), (nueva transcripción) “gozar de una cabecera municipal que cuente con locales adecuados para la instalación de oficinas públicas con la infraestructura urbana y con medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas” (fin de la transcripción), (transcripción) “contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población” (fin de la transcripción). Resulta evidente que estos supuestos tienen una clara función delimitadora de los supuestos de hecho o de determinados valores patentes. Es claro que no existe aquí ninguna potestad discrecional de la Legislatura para apreciar libremente la presencia y el alcance legal de los requisitos legales, toda vez que

tiene simplemente el privilegio posicional de la decisión previa, el cual le permite formular su estimación propia del contenido del precepto legal cuya aplicación trata; la cual, si bien es cierto que cuenta con una cierta presunción, puramente formal de legalidad, no puede ser inmune frente al control constitucional que ejerce la Suprema Corte, la que deberá decidir el caso haciendo la interpretación de la Ley y atendiendo a la función delimitadora de los conceptos jurídicos indeterminados que aquélla contiene.

Asimismo, debe tomar en cuenta los elementos probatorios del expediente y recabarlos a fin de que se demuestre cabalmente que se cumplen los requisitos legales. Es pertinente aclarar que este control no significa que se entre en un ámbito político, que solo los representantes democráticos podrían valorar, ni que, por supuesto, se sustituya sobre la Legislatura, sino que simplemente está interpretando y aplicando la ley, pues si se asumiera como interpretación definitiva y apodíctica la de la Legislatura, el Tribunal Constitucional estaría faltando a su función al omitir el control de las violaciones indirectas de la Constitución en perjuicio del principio de legalidad, ya que se estaría vaciando de contenido a la propia ley, que ha sentado a través de los conceptos indeterminados una limitación.

En este tenor, consideramos que el control judicial de la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados, por amplia que sea su esfera, es siempre posible. En la medida que esos conceptos proceden de las leyes, ese control es siempre una cuestión jurídica, es una obligación de los jueces tomar en cuenta la función delimitadora de estos conceptos y verificar que ya se está cumpliendo en la aplicación que se impugna; rehusar el control judicial del uso de tales conceptos indeterminados, equivale a convertirlos en ilimitados y dejar al arbitrio del aplicador de la ley los supuestos de hecho o la extensión de potestades que la ley ha querido que sean determinadas y limitadas. Es decir, es inaplicar manifiestamente la ley que ha formulado dichos conceptos.

Ahora bien, el control constitucional respecto al criterio apreciativo de la Legislatura para determinar el cumplimiento de los requisitos legales para crear un Municipio, no se puede reducir a cuestiones meramente cuantitativas, sino que debe incluir aspectos cualitativos, como el análisis auténtico del valor jurídico de los medios probatorios que la Legislatura utilizó para demostrar el acatamiento al texto legal.

No debe pasarse por alto que una apreciación depende de los hechos a partir de los cuales se haya realizado, que en el caso estarían representadas por las pruebas que analizó la legislatura respecto a los requisitos de los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, por ello, todo lo relacionado con la valoración de los medios de convicción es objeto de control, debe ser por parte de esta Suprema Corte.

En el caso de creación de municipios podría determinarse por ejemplo, que los medios de convicción ponderados por la Legislatura, no eran idóneos para demostrar el requisito legal, o que fueron insuficientes o bien, que deben desestimarse, porque se trata solamente de afirmaciones dogmáticas, —por eso les pasé las discusiones de la Legislatura del Congreso, porque yo creo que son dogmáticas— finalmente el carácter apreciativo puede resultar complejo, pero ello no es ajeno a la función judicial ni a las facultades de este Alto Tribunal.

En este orden de ideas, consideramos que en el caso de que una legislatura requiera realizar una apreciación como las que se refiere el artículo 6 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz en comento, es necesario que tome en cuenta las pruebas practicadas en el proceso de creación del Municipio, en el dictamen y motive ampliamente su decisión con base en los elementos probatorios, sobre todo, teniendo en cuenta que todos se opusieron, todos los Concejales, todos los miembros del Ayuntamiento se opusieron, lo anterior permitirá un control más cierto a cargo de la Suprema Corte, en caso de que tuviese que realizar el control

constitucional acerca de las apreciaciones de la Legislatura, y fijaría la litis de una manera más adecuada porque los afectados conocerían las razones por las que el órgano estatal local tomó esa decisión, en contra de los que ellos dijeron, de esta manera podrían impugnar las pruebas o el alcance probatorio de alguna de ellas, en otras palabras los dictámenes de las comisiones por medio de las cuales se proponga la creación de municipios, deben establecer en los considerandos la relación de pruebas, por las cuales llegaron a la conclusión de que se cumplía el marco normativo. Un análisis de su valor jurídico, y alcances, para que el Municipio afectado no quede en estado de indefensión.

Asimismo, en caso de no realizarse esa valoración de pruebas en el dictamen, entonces el Decreto que apruebe la legislatura deberá considerarse inválido, cabe aclarar que el dictamen presentado por las Comisiones Permanentes Unidas de Gobernación de Límites Territoriales Intermunicipales y de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal que se encuentra en el Cuaderno de Pruebas de la Legislatura, (fojas cuarenta y dos a cincuenta y seis, las cuales recoge el proyecto en las páginas ochenta y cuatro hasta ochenta y ocho), sólo relata algunas pruebas sin fijar su alcance y valor probatorio, por lo que resulta dogmático como expondremos enseguida.

Recapitulando, proponemos que en materia de creación de municipios, se establezca la necesidad de que los razonamientos relacionados con las pruebas deben constar en el propio dictamen para que de esta manera sea posible conocer las razones por las cuales la Legislatura considera que se han cumplido los requisitos legales, de esta manera podría fijar con mejor claridad la litis de este tipo de asuntos, en los que se requiere valorar una apreciación, toda vez que esta parte de los medios de prueba a partir de los cuales se haya realizado, al no tener estas características este dictamen, consideramos que es inválido, por lo tanto también lo es el Decreto de la Legislatura, como señalamos arriba. Por otra parte, en la foja 92, se propone que en este tipo de casos, la legislatura tiene el

deber de demostrar que el proceso legislativo que conduce a la creación del Municipio, es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos que la ley, o en su caso, la Constitución local, establecen como requisitos necesarios para que proceda dicha creación. Agrega el proyecto, que la existencia de una consideración sustantiva y no meramente formal o hueca de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias, respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado, lo cual no compartimos; sin embargo, existe una contradicción entre la primera afirmación del proyecto sobre la motivación reforzada y el examen que realiza del dictamen impugnado, del cual concluye su validez en respeto a la facultad de apreciación de la Legislatura. Consideramos que la motivación reforzada debe consistir en exigir a la Legislatura que motive los razonamientos, con base en los medios de prueba por medio de los cuales llegó a la convicción de que se cumplieron los requisitos legales, pero en forma exhaustiva, no como se encuentra en el Decreto o en el propio dictamen en el cual se realizan afirmaciones dogmáticas; a manera de ejemplo, tenemos que en el punto X romano del dictamen, transcrito por el proyecto en la foja 86, se sostiene a fin de determinar si el nuevo Municipio tendría recursos suficientes, que se hicieron estudios comparados con municipios de similares características, pero no agrega más al respecto, no describe la metodología y resultados de dichos estudios, ni con cuáles municipios se realizó el comparativo, por lo que la conclusión respectiva resulta dogmática, y es insuficiente para tener por demostrado el requisito de la fracción II del artículo 6 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, que indica: disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demanda la administración municipal, y para prestar los servicios públicos. Eso dice. Por otra parte, al valorar lo relativo a la idoneidad de la cabecera municipal, y de las reservas territoriales suficientes, en el dictamen se sostienen afirmaciones como la contenida en el punto cuatro de los antecedentes, y 8 y 9 de las consideraciones transcritas a foja 86 del proyecto, en donde se describe que los integrantes de estas dictaminadoras realizaron un recorrido por la

congregación de San Rafael, a fin de constatar en forma directa la infraestructura urbana, asimismo, en las consideraciones del dictamen se sostiene que la infraestructura urbana existente en la localidad propuesta como cabecera municipal, es satisfactoria, pues cuenta con un considerable número de vialidades y otros servicios, pero no los describe detalladamente, ni brinda los criterios que utilizó para valorar ese requisito. En nuestra opinión, la lectura del dictamen arroja una motivación hueca en la que solamente se afirma que se cumplieron los requisitos legales, pero no se demuestra fehacientemente esta afirmación. Luego, la motivación del dictamen es insuficiente, y conduce cuando menos, a la nulidad relativa del mismo, para el efecto de que la Legislatura, en un nuevo Decreto, motive, ampliamente su decisión demuestre fehacientemente que se han cumplido los requisitos para la creación del nuevo Municipio que regula la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz Llave. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, sobre estos temas abordados por el ministro Góngora Pimentel, concedo el uso de la palabra al ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, y enseguida a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias, señor presidente.

Saben los señores ministros mi preocupación por el examen de la garantía de legalidad relativa a fundamentación y motivación en controversias constitucionales, creo que he querido prender un foco de alarma, diciendo: un examen pulcro, muy detenido de estos requisitos en actos que se dan de autoridad a autoridad, que puede afectar seriamente el desempeño de las funciones de los órganos de autoridad; lo vemos todos los días en amparos judiciales y administrativos, en que se dice: no fundó ni motivó debidamente y por lo tanto, amparo, para que emita una nueva resolución en la que cumpla con esta obligación de fundar y motivar.

Es la conclusión final que nos propone el señor ministro Góngora Pimentel, dice: “La motivación del dictamen es insuficiente y



conduce, cuando menos, a la nulidad relativa de él, para el efecto de que la Legislatura, en un nuevo Decreto, motive ampliamente su decisión, y demuestre fehacientemente que se han cumplido los requisitos para la creación del nuevo Municipio”.

Yo no soy partidario de esto, la garantía del 16 constitucional, en su máxima expresión, es para los gobernados y el control que se hace de ella en el amparo, lo hemos llevado a extremos verdaderamente sofisticados; la autoridad tiene que citar el número del artículo, la fracción, el inciso, sub inciso, y en una última contradicción de tesis, dijimos que si el precepto es complejo, tiene que transcribir la parte que quiere aplicar, y por esta sola razón, se van a conceder amparos, esto de verdad, a mí me preocupa en controversias constitucionales, más me preocupa tratándose de un acto congresional o parlamentario, en el caso del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, contra el Congreso, porque no fundó ni motivó la selección del candidato propuesto en una terna, y el Congreso se fijó en quien aparecía creo que en segundo o tercer lugar, y no designó al que estaba en primer lugar, el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, exigía: que me digan por qué al que yo propuse en primer lugar, y con una calificación mayor que los otros, no lo tomaron en cuenta; aquí qué dijimos, que los congresos no tienen obligación de fundar ni motivar sus decisiones, porque éstas se componen como resultado del voto de cada uno de sus integrantes, y este voto puede obedecer a muy distintas razones, es convicción personal, con motivo de la cual se llega o no a un determinado resultado parlamentario, por eso, en amparo, tratándose de leyes, se ha dicho por fundar y motivar debe entenderse que los congresos actúen dentro de sus facultades y que atiendan una situación fáctica que es necesario regular.

Esta situación, yo creo que es totalmente válida en el caso; el Congreso del Estado de Veracruz, no emitió una resolución jurisdiccional, una contienda entre partes precisas, donde una figurara como actor y otra como demandado, y que tuviera que

hacer un análisis detenido de cada una de las pruebas para darle a uno la razón y negarla a otra.

El Congreso del Estado de Veracruz emitió una resolución eminentemente política, atiende fundamentalmente a razones políticas, por lo tanto, no debemos ser demasiado exigentes en el control del cumplimiento de la garantía de fundamentación y motivación, estas expresiones de control atenuado de la legalidad o revisión atenuada de la legalidad a mí me parecen apropiadas para el caso del examen de un Decreto Legislativo como el que estamos examinando.

Se dice en el dictamen del señor ministro Góngora Pimentel, que la falta de fundamentación y motivación exhaustiva, precisa, que contuviera una relación precisa de todas las pruebas, cómo articulan unas con otras, cuál es su fuerza probatoria, y por qué razón forman o no convicción, le habría permitido al Municipio, ahora escindido, pero que permanece con el nombre de Martínez de la Torre, una mejor posibilidad de defensa.

No veo yo que tenga menoscabadas sus posibilidades de defensa, los requisitos para la creación del nuevo Municipio, que puntualiza el señor ministro Góngora Pimentel, en la página 29 de su dictamen, dice: “Si la ley utiliza conceptos jurídicos indeterminados, como disponer de recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal, y para prestar los servicios públicos municipales; gozar de una cabecera municipal que cuente con locales adecuados para la instalación de oficinas; infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población, – dice el dictamen– es evidente que estos supuestos tienen una clara función delimitadora de supuestos de hecho, o de determinados valores patentes”.

Es cierto, y el Congreso tomó en cuenta todas estas cosas y dijo: Se hicieron comparaciones económicas con otros municipios y el nuevo Municipio está en condiciones económicas de autosustentabilidad, tiene una cabecera municipal con locales adecuados, lo cual se constató con la visita material de inspección que hicieron los miembros de la Comisión, y cuenta con las reservas territoriales suficientes.

Que esto no esté fundado y motivado como acostumbramos hacerlo en una resolución de carácter jurisdiccional, se explica por la composición de los congresos, a la plenaria de un Congreso se lleva un dictamen de la Comisión Dictaminadora; en parte del proyecto se dice que el dictamen de las Comisiones, dice en la página 31, en otras palabras: los dictámenes de las comisiones por medio de los cuales se proponga la creación de municipios deben establecer en los considerandos la relación de pruebas y todos los demás requisitos; como se ve, están enderezadas las baterías en contra de un acto procesal intermedio: el dictamen de la Comisión que precedió a la resolución del Congreso que determinó la creación del nuevo Municipio.

¿Pero cuál indefensión para el Municipio de Martínez de la Torre? Es que nunca estuvo de acuerdo con ser dividido, pero las otras opiniones que pesaron en el ánimo de los señores legisladores sí estuvieron por la división del territorio en dos municipios.

Si Martínez de la Torre estima que San Rafael no dispone de recursos económicos suficientes, debió rendir la prueba de fondo en el procedimiento ante la Legislatura, pero yo creo que si la hubiera ofrecido aquí, la habríamos declarado pertinente. Si Martínez de la Torre estima que San Rafael no tiene una cabecera municipal apropiada nos debió pedir aquí la inspección judicial y la habríamos atendido; o que no cuenta con reservas territoriales suficientes para resolver las necesidades de su población; también como argumentos de fondo los pudo haber desvanecido a través de prueba directa; pero decir ahora que un órgano tan complejo como

es un Congreso de más de cuarenta diputados, creo que ahora son cincuenta en Veracruz, debe fundar y motivar todos sus decretos de forma irreprochable, como si fueran decisiones de un juez; ¡caray!, yo creo que no va a pasar nada de las resoluciones que dicten los congresos.

Hemos visto reiteradamente, que lo que se somete a su discusión es un dictamen, si tiene la suerte el Congreso de que el dictamen esté perfectamente bien elaborado y lo aprueban, no habrá este problema; pero qué pasa con todos aquellos votos que por convicción, aprobaron un dictamen que no está perfectamente bien confeccionado en su aspecto jurídico, y que con conocimiento de la situación real de la entidad, cada uno de los integrantes del Congreso tuvo su propia convicción y emitió su voto correspondiente. Ellos no tienen la posibilidad de pedir que se haga un engrose en el que se aumenten las consideraciones legales de cada uno de sus componentes, tampoco pueden hacer votos de minoría, ni votos particulares; es una discusión libre en un ente colectivo, cuya característica esencial es discutir y aprobar con base en la mayoría numérica de los votos.

Si las objeciones fueran de fondo y en este dictamen se nos dijera: San Rafael no cuenta con recursos económicos, lo que estimó el Congreso es una equivocación; si se nos dijera, no hay allí ninguna población que pueda servir como cabecera municipal, o no hay reservas territoriales y lo que hizo el Congreso es un desatino constitucional; pues eso sí nos daría pié para invalidar por razones de fondo.

Se me dirá que en otros casos hemos invalidado por vicios de forma. Sí, pero estos han sido fundamentalmente procesales, no se oyó a los municipios a los que debía de oírse, se afectó su posibilidad de defensa, repóngase el procedimiento. Pero ahora decir, hay que pensar en una nulidad relativa para que el Congreso funde y motive debidamente su decisión, esto no es del Congreso,

esto lo hizo una comisión, y el Congreso con base en una deliberación soberana, llegó a la conclusión a la que llegó.

Yo sigo de acuerdo con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra y luego el ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Sí, yo también en la misma línea del señor ministro Ortiz Mayagoitia. Nada más quería, primero que nada, determinar que el dictamen que leyó el señor ministro Góngora Pimentel, establece dos temas fundamentales: el primero de ellos, es el apoyo que el proyecto hace al precedente 15/2003, que se refirió al asunto de San Luis Potosí, que se emitió bajo la ponencia del señor ministro Juan Díaz Romero. El señor ministro Góngora Pimentel dice que este precedente no es aplicable, porque se están tratando cuestiones e hipótesis totalmente diferentes, y quizás en este sentido si tenga razón. Y la otra parte, es precisamente la que señala el ministro Ortiz Mayagoitia en relación con la fundamentación y motivación del Decreto del Congreso del Estado.

Por lo que hace a la primera parte, por lo que se refiere a la aplicación del precedente, yo creo que no habría ningún inconveniente con eliminarlo del engrose correspondiente. ¿Por qué razón?. Porque efectivamente el asunto 15/2003, se refería a que no entrábamos al análisis de los detalles en los que se había basado el Congreso del Estado de San Luis Potosí, para la creación de este Municipio, en función de que se habían aplicado artículos derogados. Entonces, esta fue la razón fundamental por la que en un momento dado este Tribunal Pleno estimó declarar la resolución correspondiente, pero el chiste era que no entrábamos al análisis de los restantes de invalidez, precisamente porque la razón fundamental era que se habían aplicado artículos que no tenían aplicación, y que por tanto ya no cabía hacer el análisis de los

requisitos fundamentales para la creación del Municipio, porque esto era una facultad específica del Congreso del Estado.

Y en esas circunstancias, yo creo que el dictamen del señor ministro Góngora Pimentel es perfectamente válido, yo creo que sí podríamos eliminar el precedente a que se hace alusión en el engrose correspondiente, porque evidentemente se trata de hipótesis totalmente distintas.

Ahora, en cuanto a la fundamentación y motivación del dictamen que en un momento dado determina la creación del Municipio de San Rafael, yo coincido plenamente con lo señalado por el señor ministro Ortiz Mayagoitia; evidentemente una decisión de tipo político emitida por un Congreso del Estado de una composición plural y heterogénea, no puede tener la exigencia de cumplir con un requisito de fundamentación y motivación como si se tratara de una resolución de autoridad administrativo jurisdiccional, a la que sí se le exige sobre todo en materia de amparo que cumpla con los requisitos que ya el señor ministro señaló.

Independientemente de esto quiero mencionarles que a partir de la foja ochenta, el proyecto correspondiente se hace cargo del análisis de cada uno de estos requisitos, en la forma en que lo apreció el Congreso del Estado, y va determinando que cada uno de ellos se fue cumpliendo, tanto con la población que se necesita para la creación del nuevo Municipio, como por la disposición de los recursos económicos suficientes, puesto que se requirió de las autoridades correspondientes del Estado la información en este sentido, y ésta fue remitida de manera oficial al Congreso del Estado, que si gozan o no de una cabecera municipal con los locales adecuados para poder establecer las oficinas municipales, pues también ya lo mencionaron los señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra, de que después de una inspección que se realizó por los miembros del Congreso del Estado, llegaron a la conclusión de que sí existían, así como también las reservas territoriales suficientes.

Es decir, de alguna manera los requisitos fundamentales que se establecen en la Ley Municipal y en la Constitución del Estado de Veracruz, para poder determinar la integración de un nuevo Municipio, el Congreso del Estado los estimó cumplidos, y creo que este Pleno carece de los elementos probatorios necesarios y de los argumentos conducentes, para en un momento dado poder decir que lo dicho por el Congreso pudo haber sido incorrecto, no tenemos ningún elemento de prueba que nos haga cambiar de opinión en el sentido de decir, no tienen los recursos suficientes, puesto que tenemos la información oficial en ese sentido, tenemos la información del INEGI que forma parte del expediente correspondiente en el que se dice que se satisface el requisito poblacional, así como todos los demás requisitos que se señalan para tal efecto.

Por esta razón señor presidente, yo también me inclino porque el proyecto es correcto en cuanto a la fundamentación y motivación que se establece, y yo no tendría ningún inconveniente en que en el engrose se suprimiera la parte correspondiente a la aplicación del precedente 15/2003, porque evidentemente sí se trata de una hipótesis diferente, pero se le matizaría precisamente en el sentido que señaló el ministro Ortiz Mayagoitia, de determinar qué se debe de entender por fundamentación y motivación para efectos de resoluciones de tipo político emitidas por el Congreso del Estado. Si ustedes tuvieran a bien aprobar, yo me haría cargo de esto en el engrose señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente.

Por delante una advertencia, yo venía de acuerdo con el proyecto en la forma en que está concebido, y no hice un cotejo de prueba,

su virtud material y objetiva y los requisitos del artículo 6° de la Ley en comento.

Hoy que el ministro Góngora Pimentel saca a discusión, aflora a la discusión estos temas, a mí me parecen muy inquietantes, y en principio estoy de acuerdo con lo dicho por el ministro Góngora Pimentel y no con quien lo ha refutado, permítenme si no doy un seguimiento muy puntual a la cronología en que fueron expresados, se dice que el Congreso del Estado es un órgano político, para mí esta es una afirmación cierta, pero que no se contrapone con otras que voy a hacer, también es un órgano político el Poder Ejecutivo y también es un órgano político el Poder Judicial de ese Estado, los tres son órganos políticos y actúan en política, qué es lo que pasa, que el Poder Legislativo actúa en política a través de un acto de gobierno único llamado sentencias, el Poder Legislativo a través de un acto de gobierno fundamental que es producir leyes y el Poder Ejecutivo en su administración, pero también los Poderes Judiciales, los Poderes Legislativos y los Poderes Ejecutivos, tienen algunas atribuciones que toman algunos elementos de los otros Poderes políticos del Estado.

Entonces, afirmar que porque el Poder Legislativo actúa en política y por tanto, es un órgano político al que no se le puede exigir en ningún caso que funde y motive, me parece un poco ir demasiado lejos, porque dentro de las otras atribuciones que tiene el Poder Legislativo, son unas jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales y además de gran relevancia para los individuos y aquí ya va otro argumento, se decía, siempre nos hemos preocupado porque al individuo en cuanto a sujeto de derechos se le tiene que fundar y motivar puntual, destacada y escrupulosamente, pero esto no se le puede exigir al Poder Legislativo cuando lo hace para decidir la escisión o secesión municipal, pues yo digo la razón es que son muchos individuos, afecta a toda la comunidad municipal que se va a partir en dos, cuando una célula lo hace del organismo, lo hace en forma generalmente natural, de una célula, resultan dos y a nadie le duele por regla general, pero cuando un Municipio se parte en dos,



hay un movimiento telúrico grave, por utilizar alguna alegoría, hay un dolor severo, se afecta ni más ni menos que para empezar a todos los individuos de ese Municipio y después a todo el Estado y si exageramos un poco a toda la República; entonces yo digo aquí la razón del fundamento y del motivo, debe de ser no menos escrupulosa, sino más escrupulosa, la decisión que toma un Municipio para mí es cuasi jurisdiccional y tiene esa atribución constitucional, eso por supuesto.

Se dice es que la naturaleza de los Congresos es el Parlamento, es hablar y sus decisiones se toman a través de votaciones, no de dictámenes, aquí parece proponerse una escisión del documento objeto material votado y el voto en sí mismo y se dice el voto en sí mismo es la decisión y lo votado, el material votado puede escindirse de aquello, no yo creo que va junto con pegado, perdónenme por el coloquialismo, qué fue lo que votaron, pues lo que se está resolviendo, lo que se está haciendo resolución, que antes tuvo la característica solamente de dictamen.

Entonces, yo quiero hasta este momento decirles por lo que he escuchado estoy con lo dictaminado por el ministro Góngora Pimentel, en sus trazos generales.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el ministro Sergio Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Este asunto ya se había discutido en una sesión el 28 de junio de este año, en el proyecto que ahora se nos presenta se recogieron las observaciones formuladas en aquella sesión de Pleno, desde mi punto de vista, no existen violaciones constitucionales, las que plantea el actor en su demanda, hago uso de la palabra brevemente para fundamentar mi voto, de acuerdo con lo previsto en el 124 de la Constitución, la facultad de crear nuevos municipios está reservada o se entiende reservada más bien, a las

autoridades estatales, como ya ha sido sustentado por este Pleno, en la tesis que se cita en la propia consulta, así también de las constancias de autos, se desprende que en el caso se cumplió en sus términos el procedimiento establecido en la ley local para la creación del Municipio de San Rafael y si bien hoy en esta consulta que se nos somete a consideración, el actor al emitir su opinión al respecto, adujo que no debía crearse el Municipio, lo cierto es que ello no puede llevar desde mi personal punto de vista, a estimar violada la garantía de audiencia, ya que se le pidió opinión, se le escuchó y estuvo en posibilidad de intervenir en el procedimiento en cuestión, y el hecho de que no estuviera de acuerdo, no se traduce en que entonces la Legislatura no debió crear el Municipio, pues la garantía de audiencia no tiene ese alcance, sino únicamente el de que las partes afectadas sean notificadas del procedimiento en cuestión y tengan la oportunidad de emitir su opinión, aportar pruebas, formular alegados, etcétera, también yo aprecio que en el caso la Legislatura verificó que los requisitos que la Ley correspondiente prevé para la creación de un nuevo Municipio, tales como el número de habitantes, recursos económicos y materiales, etcétera, lo verificó la Legislatura, decía que estuvieran satisfechos, lo cual es suficiente para tener por cumplida la garantía de legalidad y seguridad jurídica, que prevén los artículos 14 y 16 constitucionales, sin que este Tribunal Constitucional, pueda o menos aún deba sustituirse en la facultad de los Congresos Estatales y examinar si efectivamente fue así como ya lo había sustentado este mismo Alto Cuerpo Colegiado, al resolver la diversa Controversia Constitucional 15/2003, en la que también la materia de la litis fue un Decreto de creación de un Municipio. Muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Continúa el asunto a discusión? Bien si les parece hacemos un receso y al regresar tendrán el uso de la palabra el ministro Díaz Romero y el ministro Góngora Pimentel.

**(SE DECRETA UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:10 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se levanta el receso.

Tiene el uso de la palabra el señor ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Muchas gracias señor presidente.

A mí también como al señor ministro Sergio Salvador Aguirre, me ha impresionado la intervención del dictamen del señor ministro Góngora Pimentel, pero resulta que aquí estamos ante dos posiciones perfectamente contrarias; quiero decir, en lo que refiere al alcance de las atribuciones que puede tener la Suprema Corte de Justicia; en relación con resoluciones o decretos, como este que estamos analizando, en donde la Legislatura de un Estado decide, resuelve, si es posible la separación dentro del territorio de un Municipio, la formación de otro Municipio.

Las dos posiciones claramente opuestas que se dan son: 1.- Que es verdad que se está refiriendo a un dictamen elaborado por una Comisión del Congreso Local; y por tanto, ese dictamen, y obviamente el Decreto, porque no puede concebirse el Decreto, si no es atendiendo a las razones que se dan en el dictamen; porque los diputados cuando emiten el Decreto tienen como documento de trabajo el dictamen.

Toda proporción guardada es, como un proyecto que trae a la Suprema Corte, al Pleno de la Corte, o a la Sala, un ministro, que hace el proyecto con su secretario, pero todavía no tiene ninguna obligatoriedad, sino hasta que se delibera, se discute en el seno de la Sala o del Pleno de la Suprema Corte, y esta, toma como punto de referencia, como base, las consideraciones que se proponen en el proyecto, por eso considero que no es posible desligar lo que resuelve el Decreto, con el dictamen, digo desde el punto de vista de alguien que va atacar ese Decreto, porque si no se dan ahí las

consideraciones, las razones, tienen que estar también en el dictamen.

Para mí que no es posible separarlos, desde ese punto de vista creo que es muy correcto que se atienda al dictamen.

Pero ante el dictamen se presenta una proposición, se dice: examinemos paso a paso y con toda pulcritud todas y cada una de las razones que se establecen en el dictamen que sirvió de base para el Decreto y, si verificamos, si vemos que simplemente es un simple llamado formal; hay una expresión muy explosiva del dictamen de Don Genaro, que dice son expresiones huecas, puramente formales que no tienen ninguna validez y que están al vaivén de la persona que simplemente las apuntó ahí. ¡No! Se dice hay que examinarlos y verificar paso a paso, si efectivamente se dieron o no se dieron con exactitud, es la fundamentación y motivación correspondiente.

De una manera parecida a como sucede en un amparo formulado por un gobernado, en contra de una resolución autoritaria, en donde ya por largos años el juez de amparo, se encuentra en la obligación de verificar hasta dónde llega la buena fundamentación y motivación en la mayor parte de los casos.

Esta es una posición por parte de la Suprema Corte, ante este tipo de actos, la otra posición va en sentido contrario, dice: no es necesario examinar a fondo todo esto, basta con que esté formulado, sin meternos a examinar más allá de lo que se dice en el dictamen o en el Decreto, ¿por qué? Porque no estamos en amparo, sino que estamos frente a un acto en donde hay dos autoridades, es de una autoridad a otra autoridad. Y a mí, esencialmente, me llama la atención esta posición y casi estaría yo de acuerdo con ella, si no fuera porque, como que se va al extremo, y se dice: es un acto político, dando a entender que aquí la Suprema Corte de Justicia, no puede hacer ningún examen al respecto, y eso yo creo que no podemos aceptarlo, no está dentro de la condición de verificador del

cumplimiento de la Constitución, a través de la controversia constitucional o de la acción de inconstitucionalidad, quedarse al margen, fuera de esas cuestiones, porque simplemente son políticas, no, también lo político se rige por cuestiones de carácter jurídico, si no, pues ni el Tribunal Electoral, ni la Suprema Corte de Justicia podría entrar a examinar cuestiones que son netamente políticas o electorales, éstas también están regidas por el derecho y ahí es donde la Suprema Corte de Justicia puede entrar a su examen, es un voto, se dice deliberativo, sí, pero dentro de lo mismo que llevo diciendo esta deliberación que se da en un Colegio como es el Congreso Local, Congreso Federal, no se vota así porque así, por una simple y buena voluntad en un sentido o en otro, sino que tiene fundamentos y esos fundamentos son jurídicos que deben ser examinados por la Suprema Corte de Justicia, porque si no, pues no tiene caso, bastaba con que el Congreso Local decidiera lo que decidiera para que automáticamente la Suprema Corte de Justicia tuviera que decir, yo ahí ya no puedo decir nada porque ya lo resolvió el Congreso Local y eso es político, y quedamos al margen, como que no cumplimos con la misión de guardar y hacer guardar la Constitución, ¿puede pues intervenir la Suprema Corte de Justicia?, yo creo que sí puede intervenir, porque todas los aspectos que se establecen dentro del Decreto y dentro del dictamen que le sirvió de fundamento, son verificables, pero creo yo que son verificables, a través de la parte que viene impugnando como bien lo dijo en esta parte Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, si efectivamente se pone en duda lo que se dice por el Congreso dentro del Decreto y el dictamen que le sirvió de base, para eso está la Suprema Corte de Justicia, para verificar si estos puntos, el décimo, el quinto, el cuarto, no estuvieron correctamente señalados, estudiados, probados, pues que haya una prueba para esto, y esa prueba la podemos recibir, y juzgar, y valorar en el Pleno, pero si no se dice nada, pues oficiosamente no podemos entrar ahí, a no ser ¡claro!, que se trate de un extremo de no audiencia, porque eso sí, sería como en otras ocasiones lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia, una violación procesal tan extrema, qué, sin necesidad de ir más allá tendríamos que mandar reponer el procedimiento, pero aquí no se trata de eso,

el Municipio, el Ayuntamiento, que viene como actor, desde el primer momento estuvo en posibilidad de hacer valer sus argumentos, primero ante el Congreso del Estado, y segundo ante la Suprema Corte de Justicia, tratando de desvirtuar todos o algunos de los elementos que sirvieron de fundamento para eso, por esa razón, yo veo que el proyecto en esencia tiene estas características, pero repito, yo no estaría de acuerdo con que se diga porque es un acto político ya no podemos llegar allá, porque aun cuando sea político y aun cuando sea un voto derivado de una deliberación del Congreso local, sí tiene la Suprema Corte de Justicia facultades para verificar el alcance de cada uno de sus fundamentos. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias presidente, voy a tocar algunos puntos que se trataron, por la preocupación que tengo de este asunto, en que todos los miembros del ayuntamiento se opusieron a que se pusiera el municipio, porque algún diputado dijo: Ojalá que las Comisiones, no sé, yo no sé, dijo, pero deseo que las Comisiones hayan analizado el impacto que traerá a Martínez de la Torre la separación de las localidades para integrar el Municipio Libre de San Rafael. Ojalá que lo hayan analizado, pues de muy poco servirá crear un Municipio con la finalidad de potenciar el desarrollo de las localidades que lo integran si se deja en estado de crisis al Municipio que pierde dichas localidades.

Era la preocupación de los diputados. Pero hay otros temas - después regresaremos a éste- más técnicos y luego veremos éste. La cuestión de la motivación reforzada de la que se ha hablado no es una cuestión de libertad absoluta del legislador, ni de posibilidad de defensa del Municipio para que éste conozca las razones y se pueda defender, sino esencialmente de cumplimiento de ley que establece los requisitos para la creación. Al existir criterios objetivos en la ley para la creación de nuevos municipios, éstos deben ser

cumplidos fehacientemente. ¿Por qué sostiene el proyecto la necesidad de una motivación reforzada? Si esto no se va a aceptar, las consideraciones de la motivación reforzada deben ser eliminadas. Al dictar el Congreso reglas para la creación de los municipios, es decir, reglas para su propia actividad, las debe cumplir, pues en su actuación como aplicador de la ley está subordinado a ella.

En la Controversia Constitucional 15/2003 se determinó - y esto es muy importante porque aquí perderíamos ese precedente y sería modificación, sustitución, no sé cómo se llamaría ahora - se determinó que el estudio de creación del Municipio implica también el estudio del dictamen. Dice la Controversia en su rubro primero: "Controversia Constitucional.- El examen del Decreto 404 de la LVI Legislatura del Estado de San Luis Potosí, por el que se crea el Municipio de Villa de Pozos, requiere también el estudio del dictamen de la Comisión que le sirvió de fundamento." Y en la parte respectiva dice: "El examen del Decreto 404 del Congreso con el que se crea el Municipio de Villa de Pozos requiere también el estudio del dictamen del que deriva dicho decreto, por tratarse de un componente inherente al procedimiento legislativo que contiene la valoración de los elementos jurídicos y pruebas relativas al tema, pues de lo contrario no se podrían entender las razones en que se apoyó el Legislador Estatal."

La cuestión de que el Congreso (eso ya no lo dice la tesis) es un órgano de naturaleza política y representativa no implica que no pueda formular una sola voluntad, pues esas diversas voluntades se unen en una sola, que es el Decreto, y las consideraciones expuestas por el dictamen. ¿Acaso por su naturaleza popular no se va a determinar la legalidad de sus resoluciones? Entonces tendríamos que concluir que al ser los actos del Congreso actos realizados por la representación popular, producto de una voluntad colectiva, no pueden ser controlados y entonces ni siquiera las leyes pueden ser controladas, esto es contrario precisamente al control constitucional. Siempre en México, desde Marburi contra Madison,

que ha tenido influencia acá, se controla al legislador porque a pesar de su naturaleza democrática, puede violar la constitución. Se han sostenido precedentes invocados para la materia fiscal, yo recuerdo que eso lo hicimos en los colegiados, debe citarse la ley, el artículo, la fracción, inciso, subinciso, pero esos precedentes no son aplicables porque se trata ahora de Municipios, en donde la Ley Orgánica de Municipios establece requisitos. A mí me llamó la atención, y por eso he estado haciendo uso de la voz, porque todos los miembros del Ayuntamiento se opusieron a partir a su Municipio; me llamó también la atención, porque la forma de debilitar económica y políticamente a un Municipio, sería partirlo y crear otro. Hay un libro del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad, que se llama "Municipios en Conflicto", y ahí, los investigadores hacen un estudio de todas las formas que se tienen para debilitar a los Municipios, una verdadera relación de medidas para debilitarlos, y también, recuerdo que en estos casos hay suplencia de queja, que no dijo tal cosa el Municipio, ya, se acabó, no se defendió bien, hay suplencia de queja total. Dice un diputado "más territorios ni más autoridades municipales necesariamente significan desarrollo, en muchas ocasiones sólo es más burocracia, esperemos que el desarrollo que impere -desconozco, dice- si se midió el impactó que traerá a Martínez de la Torre la separación de las localidades que integran el Municipio Libre de San Rafael, deseo que las Comisiones hayan analizado este hecho, pues de muy poco serviría crear un Municipio con la finalidad de potenciar el desarrollo de las localidades que lo integran, si se deja en estado de crisis al Municipio que pierde dichas localidades, algo que sí, a lo mejor es de cuestionarse, y está en manos del pueblo de San Rafael, es que San Rafael no se vuelva ni sea presa de líderes que quieren cuotas de poder, o de aquellos que estuvieron impulsando fuerte la conformación de este Municipio, y con esa bandera de la democracia, y con esa bandera de hacer algo por el Municipio, lo están el día de hoy logrando; esperemos que esas buenas intenciones sean a favor de la gente de San Rafael, no sean cuestiones de intereses políticos, y esa sería la invitación que le debemos hacer al pueblo de San Rafael, que no se vuelva presa de



intereses políticos, y que sea realmente el día de hoy la culminación de una lucha que se hizo democrática”.

Yo creo que el tomar a la ligera -dice otro diputado- este tipo de asuntos; el cumplir con los caprichos de algunas personas que tienen una fuerte influencia dentro del gobierno; el validar las decisiones simplemente porque hay que pasar a la historia haciendo más municipios, francamente yo creo que no ayuda a lo que se busca recordarán ustedes que siempre el dividir resta, no suma y si San Rafael se convierte en Municipio habremos dividido a Martínez de la Torre y desde luego que eso no va a favorecer ni a Martínez ni necesariamente va a favorecer a San Rafael, es una decisión la que hoy se toma aquí trascendente.

Yo llamaría a los diputados del PRI., que evidentemente son quiénes están impulsando estas nuevas disposiciones y que nos pudiéramos tomar un tiempo para poder analizar esto con más cuidado y que se reflexionen de origen cuáles son las causas, porque sin coincidir con lo que dijo el diputado Vivaz aquí, porque de ninguna manera es prudente hacer tantos municipios como quieren las comunidades, como él lo vino a afirmar aquí, sin coincidir con esa apreciación, debo decir que hay comunidades que mucho antes que San Rafael deberían ser tomadas en cuenta para elevarlas al rango de Municipio.

En el caso que nos ocupa, hoy se ha hecho cumplir o se ha pretendido cumplir con ese artículo forzando algunas situaciones, sí se escuchó dijo el diputado Díaz Pedroso a los miembros del Cabildo, personalmente así lo dijo él, pero no dijo que su opinión era contraria, que los ciudadanos ediles del municipio están en contra de eso, por lo que había una opinión favorable del Municipio anterior no del actual; que lo que tienen son las opiniones favorables de los agentes o subagentes anteriores, no de los actuales. De que sirve diría yo, escuchar a las personas si no se les va a tomar en cuenta, ¿tuvieron pues posibilidad de defensa?

Yo creo que el estar a favor de crear más municipios pensando que eso va a resolver los problemas, que vamos a ayudar a las comunidades es una afirmación falsa; no va a resolver ningún problema de San Rafael por el hecho de ser Municipio, no vamos a avanzar a mayor velocidad en aquella zona del Estado, porque a partir de hoy se vislumbra ya como Municipio, independientemente de la figura del consejo y esa transición donde desde luego truncamos el Plan de Desarrollo Municipal de Martínez de la Torre.

Habría que valorar algunas cosas dentro del dictamen que podamos emitir una opinión realmente objetiva, tenemos diputados de la zona de Martínez de la Torre, en donde bueno, las opiniones como bien decía la diputada "fulana", están en un sentido y en otro, pero no se pude venir a festinar aquí, porque la lucha como lo dijo el diputado "fulano" social de un grupo triunfó; yo creo que lo que hay que hacer es actuar de manera responsable.

Hay muchos municipios en Veracruz, que finalmente no cumplen su objetivo, no tienen capacidad para prestar los servicios más elementales, me va a decir alguien, bueno es que San Rafael no va a ser el caso, no, lo que yo quiero que veamos es que finalmente, el hacer más municipios no resuelve las cosas.

Estas han sido las inquietudes que me llevaron a mí a tomar la palabra para hacer estos argumentos, creo haberlos expuesto. Muchas gracias señor presidente por la oportunidad que me dio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa el asunto a discusión del Pleno.

Yo quería hacer una breve reflexión, hay 2 problemas que para mí se dan cuando se plantean las cuestiones de fundamentación y motivación, una es, meramente de carácter formal, la exigencia que deriva del artículo 16 de la Constitución, en que todo acto que pueda implicar una molestia a la persona, domicilio, papeles, posesiones, debe estar fundado y motivado.

El otro punto es, sí es correcta la fundamentación y motivación y de aquí derivarán algunos de los problemas que han planteado en forma muy interesante en este debate, yo creo que aceptando, como dice el ministro Aguirre Anguiano, que toda autoridad sea Legislativa, Ejecutiva o Judicial, deben tener en cuenta el principio de legalidad y deben fundar y motivar, sin embargo, la naturaleza de los actos que emiten es diferente, incluso, como lo estamos viendo en relación con este Congreso del Estado de Veracruz, no es igual que emitan una ley a que emitan un Decreto de creación de un nuevo Municipio, entonces, aceptando el principio de que siempre debe haber fundamentación y motivación, esto debe matizarse en razón del acto que se produce, decía el ministro Ortiz Mayagoitia, y yo coincido con él, que cuando se trata de un acto de naturaleza legislativa la motivación y fundamentación es muy diversa cuando se trata de un acto de carácter administrativo, más aún, los actos judiciales varían significativamente de acuerdo con los planteamientos que se formulan, un acto administrativo y ahí es donde ha profundizado más la Segunda Sala de esta Suprema Corte en sus distintas integraciones a través del tiempo, supone que la fundamentación radica en la cita de los preceptos aplicables al caso y la motivación, las circunstancias de hecho que se colocan ante las hipótesis legales y ahí hay una posición muy reiterada y muy firme, esto no necesariamente es en las sentencias que emanan de un órgano jurisdiccional, por qué, pues porque simplemente ahí hay que examinar los temas de la litis, éstos pueden ser sobre valoración de pruebas y puede darse una sentencia que no cite ningún precepto legal, y sin embargo, cumple con la garantía de fundamentación y motivación si está analizando todo lo debatido, entonces, esto no es una especie de operación aritmética en que siempre se tenga que resolver de la misma manera, esto tiene que ver con el análisis de las controversias constitucionales, yo fui ponente, aunque siempre he reconocido que el mérito de esa decisión fue del ministro Díaz Romero, en el asunto de Temixco, en donde propiamente establecimos ese criterio de que ningún acto impugnado en controversia constitucional puede estar al

margen del análisis de la legalidad de ese acto, fue ese trascendente criterio en el que de pronto aun la parte dogmática de la Constitución viene a introducirse en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, la fundamentación y motivación que de suyo es una garantía individual, sin embargo, se translada a controversias constitucionales como respeto al orden constitucional en tanto que debe acatarse en todo acto de autoridad; cuando hay un planteamiento de una controversia constitucional, pues no cabe duda que una suplencia en la deficiencia de la queja, radica en ver si está fundada y motivada, el señor ministro Góngora, como que en su documento sostiene que no hay fundamentación y motivación y el efecto sería, pues, considerar que debe anularse el decreto para que se funde y motive; yo ahí no compartiría este punto de vista, estamos en presencia de un acto legislativo que finalmente radica en una decisión mayoritaria en un determinado sentido, y no es el acto formal de una sentencia en donde se examinan formalmente todos los planteamientos, entonces, como aceptó el ministro Díaz Romero, tiene uno que suponer que hay dictámenes de comisiones y hay toda una serie de elementos relacionados con estos dictámenes, el proyecto que presenta el ministro José Ramón Cossío, y que ha hecho suyo la ministra Luna Ramos, se hace cargo de todo esto y afirma en primer lugar que sí hay fundamentación y motivación y luego analiza los distintos problemas, y a mí me parecen muy atendibles las razones que va dando, primero, se plantea no se cumple con los requisitos del artículo 6º, y va demostrando que sí se cumple con los requisitos, va haciendo sus diferenciaciones, no es lo mismo determinar si sí cumple con el requisito de población, el proyecto analiza los datos del INEGI, relacionados con la población y dice: Aquí es infundado lo que se está pretendiendo, sí se cumplió con este requisito, por qué, porque en lo de los datos del INEGI, aparece con claridad que había una población que cumplía con el requerimiento del artículo 6º, si ustedes ven la página 82 y siguientes del proyecto, ahí se va haciendo el análisis de lo relacionado, desde antes, desde la página 80, en que se analiza si se cumple con la condición de una

población mayor de 25,000 habitantes y entonces va haciéndose el análisis y viene relación de localidades para la creación de nuevos municipios, nombre del Municipio o compuesto, San Rafael, y ahí se va haciendo toda la relación que, finalmente llegó a la conclusión de que la población estimada del Municipio de nueva creación es de 36,925 habitantes, cómo vamos a decir que no está fundada y motivada la decisión del Congreso del Estado de Veracruz cuando está haciendo este análisis pormenorizado, como en este proyecto se introduce el sistema de abreviarlo a través de la síntesis de los conceptos de invalidez, me permití solicitar el expediente que está a la vista, por una parte tenemos el expediente de la controversia, y luego tenemos el expediente de todas las pruebas que, principalmente aportó el Congreso del Estado de Veracruz, en donde se va viendo, y esto es lo que respalda el dictamen, que se fueron viendo todos los requisitos que señala el artículo 6º, y que incluso entrañan situaciones de capacidad económica, en estos casos qué es lo que yo considero, que en principio tiene una manifestación de que se cumplió con el requisito, y como ya decía el ministro Díaz Romero, tiene que ser el que plantea la controversia el que de algún modo refute y diga que esto es inexacto, que no es cierto que se tenga la capacidad económica, por ello, yo coincido con el proyecto, estimo que hay fundamentación y motivación, estimo que esta fundamentación y motivación, en principio, está respaldada en los dictámenes que sirvieron de sustento al Congreso en la toma de decisión y que, finalmente, cuando entran ya al debate, creada la carga para la accionante de la controversia de desvirtuar todos estos elementos, y que no puede llegar la suplencia de la deficiencia de la queja a que entremos a una serie de cuestionamientos de tipo técnico, que suponen, incluso pruebas de carácter pericial que van mucho más allá de lo que podía ser la suplencia que autoriza la controversia constitucional, esto implicaría entrar a un análisis en donde yo comprendo la posición del ministro Ortiz Mayagoitia, correríamos el riesgo de que en las controversias constitucionales cayéramos en lo que desafortunadamente a veces han caído los tribunales de amparo, que están otorgando amparos por violaciones formales, falta de fundamentación y motivación, para

efectos estadísticos disminuye considerablemente la carga de trabajo, no se examinan todas las demás cuestiones de fondo y el resultado es que tarde o temprano vuelve a regresar el mismo asunto en que se subsana lo que se estimó que había violaciones de carácter formal, yo en este caso, pienso que los dictámenes que respaldaron la decisión están fundados y motivos y que no hay elementos que a mí me lleven a la convicción de que la fundamentación y motivación fue inadecuada, por ello, reitero que estaré de acuerdo con el proyecto. Tiene la palabra la ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor presidente. Don Genaro Góngora Pimentel nos tiene acostumbrados a dictámenes extraordinarios que nos mueven a la reflexión y siempre se discuten sus dictámenes como parte, como dijo el ministro Aguirre Anguiano, yo venía con el proyecto pero el dictamen del ministro Góngora me movió.

El ministro presidente ha traído a la discusión el asunto de Temixco, que bajo su ponencia, y con las aportaciones de los señores ministros, especialmente del señor ministro Díaz Romero, se trasladó, como él dijo en esta ocasión, la parte dogmática de la Constitución precisamente las controversias constitucionales, y este asunto de Temixco fue realmente el parteaguas en el camino jurisdiccional que había seguido la Suprema Corte de Justicia que hasta ese momento se ocupaba solamente de la invasión de esferas de los órganos del gobierno y de los órdenes de gobierno. Entonces, en este caso, tenemos ante nosotros un cuestionamiento del señor ministro Góngora Pimentel en relación a la fundamentación y motivación de este acto legislativo que aprueba esta creación del Municipio de San Rafael. A mí también me movió el dictamen del ministro Góngora, solamente que en este caso, en particular, pienso que en el Municipio de Martínez de la Torre pudo haber, obviamente ante la Legislatura Primero o ante esta Suprema Corte, como lo mencionó el señor ministro Ortiz Mayagoitia, aportar las pruebas necesarias para respaldar todo lo que en sus conceptos de invalidez

ha traído aquí a la Corte, no lo hizo, es decir, simple y llanamente no aportó, se limitó a entregar su opinión correspondiente, por cierto como se ha dicho aquí, por unanimidad, pero todo lo que ha dicho o todo lo que dice en sus conceptos de invalidez, no lo respaldan pruebas que pudo y pudiera haber aportado a la Legislatura, en ese caso entonces a mí sinceramente, a pesar de que me movió el dictamen del ministro Góngora Pimentel, sí pienso que el proyecto, la consulta que nos presenta el señor ministro Cossío y que ha hecho suya la señora ministra Luna Ramos, es correcto, por lo tanto yo votaré con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo haría una pregunta a la ministra, ella aceptaba una primera objeción hecha por el señor ministro Góngora en cuanto a la cita de un precedente, me parece que de San Luis Potosí, yo preguntaría al Pleno si están de acuerdo en lo que aceptó la ministra Luna Ramos de eliminar esa supresión. Consulto si en votación económica estarían de acuerdo con esta modificación, aceptada por la ministra.

**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Bien, habiendo ya hecho esta precisión, señor ministro Góngora tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias, muy breve. Es verdad que se ha considerado en la Suprema Corte que puede haber, y de hecho hay, sentencias que no invoquen ningún precepto legal, y son fundadas y correctas, pero eso es en la materia civil, es jurisprudencia antigua de la Tercera Sala, que así se resuelve, si del estudio de las sentencias se ve que están apoyadas en preceptos del Código Civil, entonces no hay por qué exigir que estén fundadas y motivadas; hay muchos precedentes de la Corte, de la Tercera Sala sobre eso muy interesantes, tan interesantes que un secretario que está viendo un asunto en materia administrativa, ahí mismo tiene que buscar fundamentación y motivación, pero lo termina ve un asunto en materia civil y no le importa que esté fundado ni

motivado si sabe que de lo que se dice en la sentencia está referido a preceptos del Código Civil. El Decreto de las Comisiones Permanentes 598 que crea el Municipio Libre, no contiene en ese Decreto, la relación de los requisitos que el mismo Congreso estableció para crear municipios y ya ha dicho la Corte, lo citaba el precedente que debe estudiarse el dictamen de creación del Municipio junto con el Decreto de creación.

Esas son mis observaciones señor presidente.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Consideran que está suficientemente discutido?

Señor secretario tome, la votación, obviamente se presupone la votación anterior en torno al otro tema, entonces la parte restante, tome la votación.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Señores ministros, estimo necesario fundamentar mi voto, brevísimamente. No estoy cierto de que en la especie haya algo que suplir, aun cuando estoy por la suplencia más amplia, luego, estoy en contra del proyecto, por no referirse el mismo ni el Congreso del Estado de Veracruz, al principio, solamente superable por razones extremas, de unidad territorial, que desde luego, deduzco de la Constitución y entonces estoy por la invalidez de los Decretos impugnados, no voy a repetir ante ustedes las razones que me llevan a concluir que la Constitución alberga ese principio, ya las he expresado en otras ocasiones.

En ese mérito estoy en contra del proyecto y por la invalidez de los Decretos impugnados.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** En el mismo sentido.



**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Con el proyecto, con las modificaciones que aceptó la señora ministra ponente.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Voto en favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN:** Con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay unanimidad de nueve votos en favor de los resolutivos segundo y tercero, es decir, los que se refieren al sobreseimiento, respecto del artículo 3º del Decreto 598. Y al reconocimiento de validez el artículo 33, fracción 11º, inciso b) de la Constitución de Veracruz. Y mayoría de 7 votos a favor de los resolutivos primero y cuarto, es decir en la declaración de parcialmente procedente pero infundada la controversia y de reconocimiento de validez del Decreto 598 en cuanto a la creación del Municipio de San Rafael Estado de Veracruz.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, EN CONSECUENCIA, QUEDA APROBADO EL PROYECTO, EN LA FORMA EN QUE HA SIDO PRECISADA Y DESDE LUEGO CON LAS SUPRESIONES QUE ACEPTÓ LA MINISTRA PONENTE.**

Señor ministro Góngora Pimentel tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Para pedir que se me pase una vez engrosado, para formular voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reserva al ministro Góngora Pimentel su derecho para formular voto particular y se instruye a la Secretaría para que se le pase el asunto una vez engrosado.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** También anuncio que si no tienen inconveniente los señores ministros, haré voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Creo que no hay ningún inconveniente, de manera tal, que se reserva al señor ministro Aguirre Anguiano su derecho para formular voto particular.

Se cita a los señores ministros a la sesión que tendrá lugar el próximo jueves a las once de la mañana y esta sesión se levanta.

**(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS).**