

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 14 DE ABRIL DE DOS MIL OCHO.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>131/2006</b>	<b>LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2008.</b>  <b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de San Miguel El Alto, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 21,383, que creó el Municipio libre de Capilla de Guadalupe y reformó el artículo 4° de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 29 de julio de 2006.  <b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)</b>	<b>3 A 61</b>  <b>APLAZADO</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES  
CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL OCHO.**

**A S I S T E N C I A:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**

**OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:45 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día de hoy.

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

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 37, ordinaria, celebrada el jueves diez de abril en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

No habiendo comentarios, les consulto su aprobación en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**QUEDÓ APROBADA EL ACTA SEÑOR SECRETARIO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**  
 Sí señor presidente, muchas gracias.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
 NÚMERO 131/2006. PROMOVIDA POR EL  
 MUNICIPIO DE SAN MIGUEL EL ALTO,  
 ESTADO DE JALISCO EN CONTRA DE  
 LOS PODERES LEGISLATIVO Y  
 EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD  
 FEDERATIVA, DEMANDANDO LA  
 INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO  
 21,383, QUE CREÓ EL MUNICIPIO LIBRE  
 DE CAPILLA DE GUADALUPE Y  
 REFORMÓ EL ARTÍCULO 4º. DE LA LEY  
 DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN  
 PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE  
 JALISCO, PUBLICADO EN EL  
 PERIÓDICO OFICIAL “EL ESTADO DE  
 JALISCO” EL 29 DE JULIO DE 2006.**

La ponencia es de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y en ella se propone:

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

**SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL DECRETO 21,383  
 PUBLICADO EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL SEIS, EN  
 EL PERIÓDICO OFICIAL “EL ESTADO DE JALISCO”, ASÍ COMO  
 LA DE LOS ARTÍCULOS 4º, NUMERAL 19, Y 6º, DE LA LEY DEL  
 GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL  
 ESTADO DE JALISCO, VIGENTE EN LA FECHA DE  
 PUBLICACIÓN DEL REFERIDO DECRETO.**

**NOTIFÍQUESE; "..."**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente.  
 Como todos ustedes saben este asunto ya ha iniciado su discusión desde sesiones anteriores y quisiera centrar la discusión en el punto en el que nos encontramos, a fin de que se continúe con ella.

Recordarán ustedes que llegamos a la posibilidad de empezar a analizar el fondo del asunto en el que el primer concepto de invalidez está relacionado con la inconstitucionalidad del artículo 6º, fracción VI, de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; sin embargo, hay un tema previo, el proyecto, en ese sentido, está analizando el concepto de invalidez que se hace valer y concluyendo que es infundado en virtud de que en el artículo de alguna manera se está estableciendo la posibilidad de que los Municipios que están involucrados comparezcan aunque sea con una opinión, pero no sólo eso, sino se está haciendo un recuento de lo que pasó en la Controversia Constitucional 54, en la que se respetó esta garantía de audiencia; sin embargo, hay un tema previo, hay un tema previo al análisis de este problema de constitucionalidad del artículo 6º, y es el relacionado con que si debemos o no aplicar la tesis que de alguna manera este Pleno sostuvo en la Controversia Constitucional 11/2004, que se vio bajo la ponencia del señor ministro José Ramón Cossío, y que por estar ausente yo hice mía, y esta Controversia Constitucional a la que se refiere la tesis que se mencionaba si debía o no aplicarse en este asunto, es la relacionada con que el rubro dice esto: "MUNICIPIOS.- En el procedimiento de emisión del Decreto que los crea, debe concederse el derecho de audiencia a los Municipios afectados". Y en el texto de la tesis a lo que se refiere fundamentalmente es que en esa garantía de audiencia y en esa posibilidad de analizar si se debe o no crear un Municipio, que todos aquellos requisitos de creación deben constar en la Constitución local; entonces, este criterio fue sostenido en este asunto que presentó el señor ministro, en el 11/2004, de Martínez de la Torre, Estado de Veracruz; sin embargo, desde que hice la presentación del asunto, recordarán, la señora y los señores ministros que mencioné que no había desconocimiento de estos criterios, sino que en el caso concreto no se había aplicado la tesis correspondiente, en virtud de que esta

tesis fue posterior a la resolución que este Pleno tomó en la anterior Controversia 54/2004, en la que este Pleno resolvió precisamente sobre el anterior Decreto emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, en el que se ordenaba la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, que precisamente no habíamos aplicado esta tesis porque en esa Controversia Constitucional, este Pleno ya había determinado de alguna manera que debía otorgarse la garantía de audiencia y el otorgamiento de esta garantía de audiencia, aun cuando no estuviere establecida de manera específica en la Ley Municipal del Estado de Jalisco, de todas maneras existía la obligación por parte del Congreso del Estado, entonces como este asunto se resolvió en fecha anterior, es decir en la Controversia Constitucional 54/2004, se resuelve el 30 de junio de 2005, y la jurisprudencia que surge del asunto del señor ministro Cossío 11/2004, se resuelve el 20 de septiembre de 2005, entonces la idea fundamental creo señor presidente, señora y señores ministros en este asunto, creo que el tema a dilucidar es muy importante ¿por qué razón? Porque es determinar el ámbito de validez de la aplicación de las jurisprudencias, de la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados y en caso concreto sobre todo determinar si es o no factible la aplicación retroactiva de la jurisprudencia y si me permite señor presidente, quisiera dar mi opinión al respecto para fundar por qué razón en el proyecto no se hizo uso de esta tesis.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Adelante señora ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Bien, el tema de la retroactividad de la jurisprudencia creo yo que es un tema fundamental en nuestro sistema jurídico y sobre todo un tema apasionante en cuanto a la discusión de si debe o no aplicarse de manera retroactiva la jurisprudencia de los órganos que tienen

facultad para emitir este tipo de decisiones. Por principio de cuentas todos sabemos que el artículo 14 constitucional, establece en su primer párrafo la prohibición de que se aplique retroactivamente una ley, la pregunta es ¿esta determinación de que si debe o no aplicarse retroactivamente la ley, es igualmente aplicable a la jurisprudencia? Por principio de cuentas estableceríamos qué diferencia existe entre una ley y la jurisprudencia, desde el punto de vista formal nosotros entendemos que la diferencia entre una ley y la jurisprudencia es que la ley desde el punto de vista formal proviene de un órgano legislativo y desde el punto de vista material es un acto materialmente legislativo, la jurisprudencia desde el punto de vista formal es un acto formalmente jurisdiccional; materialmente se ha dicho que tiene las características de un acto legislativo ¿por qué razón? Porque de alguna manera el hecho de que se establezca una jurisprudencia está determinando que ésta es obligatoria para casos similares o análogos en los que están obligados a aplicarlas todos aquellos órganos jurisdiccionales que se encuentran comprendidos dentro de lo que establece la Ley de Amparo, en cuanto a su obligatoriedad, pero esta obligatoriedad de alguna manera en qué momento adquiere el ámbito de validez para poderse aplicar, si nosotros estamos hablando de una ley, entendemos que esta ley desde el momento en que entre en vigor y hasta el momento en que es abrogada, tiene como ámbito de aplicación este lapso de tiempo en el que de alguna manera se está precisando cuándo está vigente la determinación y que si en un momento dado esta determinación afecta derechos adquiridos de alguna manera, puede ser contraria a lo establecido por la Constitución ¿qué es lo que sucede con la jurisprudencia? Con la jurisprudencia puede suceder situaciones más o menos similares, más o menos similares porque de alguna manera la jurisprudencia lo que está haciendo es interpretar la ley, interpretar la ley o algún acto administrativo, pero en este caso concreto me estoy refiriendo de manera expresa a la ley, porque es respecto de ella de quien

estamos haciendo su diferenciación; entonces, al interpretar la ley a través de la jurisprudencia, podemos entender que también puede existir la posibilidad de que se lleven a cabo actos concretos a la luz de una interpretación dada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Tribunales Colegiados bajo una situación diferente o un criterio externado con anterioridad; sin embargo, la jurisprudencia como todos nosotros sabemos es susceptible de ser interrumpida, modificada, entonces esta interrupción o esta modificación de la jurisprudencia puede variar el criterio precisamente de interpretación y lo que en algún momento podía haberse entendido respecto de esa ley de una manera, en esta modificación o interrupción de la jurisprudencia puede variar, entonces la idea es preguntar ¿si de alguna forma el quejoso llevó a cabo actos jurídicos concretos a la luz de la ley que fue interpretada de una manera por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que con posterioridad, esta jurisprudencia cambia y se le aplicaría el nuevo criterio. La adquisición de esos derechos que obtuvo bajo la interpretación de la jurisprudencia anterior ¿afecta derechos adquiridos como sí lo afectaría la Ley? ¿Es o no aplicable esta nueva disposición que se establece en la interpretación de la jurisprudencia? Nosotros hemos visto algunos criterios que se nos dan, incluso desde la época anterior de estructuración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se han determinado sobre todo esta diferenciación en la formación de la jurisprudencia y de la Ley; y que precisamente, por la forma en que se integra la propia jurisprudencia, se entiende que de suyo es retroactiva por su propia integración. ¿Por qué razón? Para integrar una ley, la norma jurídica parte de situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, con el propósito de aplicarlas al futuro y que de alguna manera, se lleguen aplicar a casos concretos ¿qué es lo que sucede con la jurisprudencia? Con la jurisprudencia sucede totalmente lo contrario. La jurisprudencia se va a crear a partir de un hecho jurídico concreto, que es motivo



de juzgamiento en un procedimiento de carácter jurisdiccional; y a partir de ese hecho jurídico concreto, es que se va a emitir una norma de carácter general, impersonal abstracta y aplicable a casos similares. ¿Y cuál es la vigencia de esta jurisprudencia? La vigencia de esta jurisprudencia parte exclusivamente del momento en que es publicada en el órgano especializado para esto, que en este caso es, el Semanario Judicial de la Federación. En ese momento entra en vigor la aplicación de esa nueva jurisprudencia, de esa jurisprudencia, o de esa modificación o interrupción de las ya existentes; y en ese momento, su aplicación se torna obligatoria para todos los órganos del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos órganos que aun no formando parte del Poder Judicial de la Federación, se encuentran obligados a su aplicación.

Por tanto, de todas las tesis que he encontrado, tanto desde la Quinta Época hasta la Novena, que también ya existe, encuentro una regla general. Una regla general que nos dice: que la jurisprudencia por su propia naturaleza, por la manera de su integración es de suyo retroactiva en si misma; es de suyo retroactiva y esto no implica que en un momento dado, aun cuando los hechos que se hayan acaecido con anterioridad pudiera determinarse, que se le está aplicando un criterio que finalmente viene a variar una situación que en mi interpretación anterior, pudiera haber sido diferente.

Entonces la regla general sería: la aplicación de la jurisprudencia sí es válida desde el punto de vista retroactivo, y no les voy a leer las tesis, porque no los quiero aburrir, pero las tesis son muchas y finalmente vienen desde la Quinta Época y tenemos una en Novena Época, bajo la ponencia del entonces ministro José Vicente Aguinaco Alemán, en el sentido precisamente de que, sí es factible la aplicación retroactiva de la jurisprudencia.

Esta es la regla general, y sobre esta base podríamos en una primera intención decir, bueno, si la jurisprudencia es obligatoria y su aplicación es retroactiva y basta con que esté publicada para que su aplicación resulte obligatoria; entonces diríamos: en el caso del asunto que estamos juzgando, si con posterioridad a que se resolvió la Controversia Constitucional 54/2004, se resolvió la Controversia Constitucional 11/2004, de Martínez de la Torre Veracruz, en donde se varía el concepto en el que se dice: que de alguna manera, sí es aplicable en la modificación o creación más bien de Municipios, que estos requisitos siempre se encuentren comprendidos en la Constitución local. Aquí la primera regla sería: Sí es aplicable esta tesis jurisprudencial al caso concreto; aun cuando de alguna manera con anterioridad se hubiera resuelto una cuestión diferente. Sin embargo, toda regla general acepta excepciones; y yo creo que aquí la excepción es la que no podemos soslayar y debemos de tomar en consideración. Cuál es la excepción que se da en este momento respecto de la aplicación de la tesis, que en un momento dado surgió con posterioridad a la resolución de la Controversia Constitucional 54/2004. La excepción es muy clara y la excepción es cosa juzgada. La excepción a la aplicación retroactiva de la jurisprudencia solamente puede darse porque exista cosa juzgada, en el presente caso, existe cosa juzgada; y por qué razón existe cosa juzgada, simple y sencillamente porque debemos entender que desde el punto de vista de la doctrina, conocemos como cosa juzgada formal y cosa juzgada material; cosa juzgada formal, aquella que en algún momento dado ya no es susceptible de impugnarse a través de medio de impugnación alguno, y cosa juzgada material, aquella que aun cuando no revista las características necesarias de cosa juzgada, ya no es posible retomar su situación en un juicio diferente. Pongo un ejemplo para darme a entender: si nosotros en materia de juicio de amparo entendemos que para que haya cosa juzgada, necesitamos que la resolución esté resuelta en el fondo del problema, y que ésta sea

definitiva porque ya no hay medio de defensa en el que puede impugnarse, entenderemos que hay cosa juzgada, esto es cosa juzgada, formal y material, porque se analizó el fondo del problema, y porque ya no tenemos medio de impugnación alguno. Pero también entendemos que hay situaciones en las que no podemos analizar el problema aun cuando no se trate de una cosa juzgada material, y pongo el ejemplo: es muy común que en materia de amparo, se presenten dos situaciones en materia de interés jurídico, hay ocasiones en que se dice: debe sobreseerse en el juicio, porque no se acreditó el interés jurídico, y hay ocasiones en que se dice: debe sobreseerse en el juicio porque no hay interés jurídico, que son dos cosas totalmente diferentes. Si se dice: no se acreditó el interés jurídico, el problema de interés jurídico fue una cosa de pruebas, y en una situación posterior, si es que en un momento dado se estuviera en tiempo para poder formular la misma acción, estaríamos en posibilidades de decir: aquí está la prueba para acreditar el interés jurídico, y entonces puedo entrar al análisis de fondo, y el hecho de haber sobreseído por estas razón, no implica cosa juzgada; pero por otro lado, podemos también tener el problema de que se diga: aquí no hay interés jurídico, porqué, porque ni la Constitución ni las leyes secundarias lo aceptan ni lo establecen, entonces aquí, aun cuando no estemos en presencia de una resolución que resuelve el fondo del problema, estaríamos en presencia de una cosa juzgada, porqué razón, porque aquí no se está diciendo que no se probó la falta de interés jurídico, aquí se está diciendo: que no existe interés jurídicamente reconocido en disposición de nuestro sistema jurídico alguno. Entonces, sobre esta base, qué es lo que sucede en la especie, porque podemos manifestar que aquí sí hay interés jurídico, y bueno sobre cosa juzgada formal y material, también existen muchísimos criterios sostenidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por los Tribunales Colegiados en el sentido de determinar lo que hemos de entender por cosa juzgada. Qué es lo que sucede en

el presente caso para determinar si hay o no cosa juzgada en la aplicación o no de la jurisprudencia 11/2004; si nosotros vamos a la resolución del asunto 54/2004, lo único que tenemos que hacer es determinar cuál fue la materia de la litis en esta controversia constitucional, la materia de la litis en esta controversia constitucional, se declaró la invalidez del decreto que creaba el Municipio de Capilla de Guadalupe, diciendo: que no se acreditaba haber cumplido con la garantía de audiencia, que si bien era cierto, que el Congreso del Estado de alguna manera había pedido la opinión, en este caso concreto del Municipio de Tepatitlán de Morelos, había pedido la opinión, lo cierto es que esto no era suficiente para considerar realmente cumplida la garantía de audiencia, que era necesario, no solamente que se le pidiera una opinión sino que se le diera la oportunidad de ofrecer pruebas, de formular alegatos, es decir, de defenderse dentro del procedimiento, en el cual se podría o no determinar la creación de este Municipio, que el plazo de cinco días que se le había pedido para la opinión, era realmente muy perentorio, y que era prácticamente imposible que se cumpliera con esta garantía. Por esta razón, se concede el amparo, se le dice que además la garantía de audiencia no solamente implica el hecho de que se hagan conocedores de la existencia de un procedimiento de esta naturaleza, sino que también este tipo de procedimientos de alguna manera necesita tener ciertas etapas, ciertas formalidades, por ejemplo: se le establece puntualmente en el proyecto, que debía dárseles a conocer no solamente al Municipio de Tepatitlán sino a todos aquellos que de alguna manera estuvieran involucrados en la formación de este nuevo Municipio, que de alguna forma se les diera a conocer el inicio de este procedimiento, pero no solamente notificándoles el inicio del procedimiento, sino también mandándoles copias certificadas de todos aquellos documentos que se habían acompañado a la solicitud correspondiente, lo cual se hizo, y además, el término que se les daba, de alguna manera tenía que

incluir la posibilidad de que ellos se dieran de poder formular pruebas y de formular alegatos y que esto de alguna forma tenía que cumplirse por parte del Congreso del Estado, que aun conscientes de que no existía dentro de la legislación del Estado, la posibilidad de establecer un procedimiento que marcara las diferentes etapas para poder llevar a cabo este procedimiento, lo cierto era que esta Suprema Corte entendía que con que el Congreso del Estado les diera la posibilidad de que se ofrecieran pruebas, formularan alegatos tanto al Municipio que en ese momento era promovente de la Controversia Constitucional, como a todos aquellos que de alguna manera se vieran afectados con la creación de este nuevo Municipio, de alguna forma era suficiente para que se considerara cumplida con la garantía de audiencia, fue esta la única razón, por la que se declaró la invalidez de este decreto; pero no sólo eso, también con posterioridad hubo una queja, hubo una queja por defecto en el cumplimiento de la resolución de la Controversia Constitucional 54/2004 y en esta queja se decía que no se había cumplido prácticamente —¡ha!, debo decir primero que nada que este asunto la Controversia Constitucional 54/2004, fue fallada en este Pleno por unanimidad de nueve votos en el sentido que les he manifestado—, y por otro lado, la queja que se da también por incumplimiento de esta resolución se falla en este Pleno el 20 de agosto de 2007 y se declara que en realidad esta queja es infundada porque el Congreso del Estado de alguna manera cumplió con lo que se estableció por este Pleno, para el cumplimiento de la garantía de audiencia y se dijo que por qué cumplió, porque de alguna manera dejó sin efectos por principio de cuentas el primer procedimiento que se estableció en el Decreto 21383 que fue invalidado en la Controversia Constitucional 54/2004, inició nuevamente el procedimiento notificando a cada uno de los Municipios involucrados y remitiéndoles copia de los documentos que integran la solicitud correspondiente; y por otro lado, les dio cinco días para la contestación de lo que tuvieran su derecho

contestar a esta solicitud, pero no sólo esto, también se dijo que tenían con posterioridad diez días más para el ofrecimiento de las pruebas que consideraran pertinentes, debo mencionar que del análisis del Decreto que ahora se combate, hubo comparecencia de varios de los Municipios y que no voy en este momento a precisar cuáles fueron las pruebas que presentaron y en qué sentido se valoraron, simplemente estoy manifestando que tanto en la Controversia Constitucional 54, como en la queja correspondiente a esa Controversia, éste Pleno determinó que la garantía de audiencia estaba cumplida por parte del Congreso del Estado al haberles notificado el inicio del procedimiento y dándoles la oportunidad de que ofrecieran pruebas y formularan alegatos, en estas circunstancias, esta es la razón por la que en el proyecto, no se aplicó el criterio sostenido en la Controversia Constitucional 11/2004, que dice que el procedimiento para la creación de Municipios debe estar establecido en la Constitución local de los Estados y no se estableció no porque se considere que la jurisprudencia no puede ser aplicada retroactivamente, por supuesto que puede ser aplicada y así han sido los criterios externados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las diferentes épocas del Semanario Judicial de la Federación, pero sí por entender que a esa regla general de aplicación retroactiva de la jurisprudencia, está la excepción de cosa juzgada, que en este caso implica precisamente el establecimiento por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 54 y en la queja que le precedió en la que se determinó que la garantía de audiencia debía cumplirse por parte del Congreso del Estado y que ésta de alguna manera se había cumplido en los términos en que se había establecido en el Decreto que ahora se combate; por estas razones señor presidente, señora, señores ministros en el proyecto que ahora sometemos a su consideración no aplicamos la tesis de jurisprudencia a que he

hecho referencia, pero consideramos que éste es un caso de excepción porque existe cosa juzgada, gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente, en la sesión del jueves pasado, solicité muy atentamente al Pleno que se pospusiera el análisis del asunto para que pudiera yo confrontar algunas cuestiones en el expediente del Municipio de Martínez de la Torre, y cuáles fueron las características del precedente que se sostuvo en la Controversia 11/2004, a que acaba de hacer alusión la señora ministra. En ese asunto, en la parte medular, se dice así: “Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa; de manera que la competencia de que gozan las legislaturas locales para crearlos, debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional; por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario, y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro”. La Constitución del Estado de Veracruz tiene dos preceptos relacionados con esta materia, el segundo párrafo del artículo 3º., donde se refiere al territorio del Estado, dice así: “El Estado tiene como base de su división territorial y su organización política el Municipio Libre, sin perjuicio de las divisiones que establezcan las leyes de los distintos ramos de la administración -esta es una parte que me interesa destacar- la ley fijará el mínimo de la población y los demás requisitos necesarios para crear o suprimir Municipios”.

Y posteriormente el artículo 33, en el cual se dan las atribuciones del Congreso del Estado, dice: “11.- Aprobar por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, previa opinión del o los Ayuntamientos interesados y del gobernador del Estado, conforme a los requisitos que establezca la ley: a).- La fijación del territorio, límites, extensión que corresponda a cada Municipio; b).- La creación de nuevos Municipios; c).- La supresión de uno o más Municipios; d).- La modificación ... de los Municipios; e).- La fusión de dos o más Municipios, etc.”

El argumento que yo quería presentar, y lo había tratado como una duda ante las manifestaciones que en otra sesión hicieron los señores ministros Azuela y Valls, es en el sentido de que, y lo voy a poner con un argumento así, para simplificar: si teniendo estos elementos la Constitución de Veracruz, declaramos la inconstitucionalidad del procedimiento, cuando se especificaba, me parece que por mayoría de razón, un artículo tan escueto como el artículo 35 de la Constitución del Estado de Jalisco que se limita a decir: “Son facultades del Congreso: fijar la división territorial, política y administrativa del Estado, así como la denominación de los Municipios y localidades que lo compongan...” Está afectado este precepto, y está afectado en consecuencia el artículo 6º., que estamos discutiendo, también de este vicio. Me parece que debió haberse llevado a cabo una construcción mucho más robusta por el Constituyente del Estado de Jalisco, para delimitar estos elementos. Insisto, sé que es un argumento que estoy construyendo por vía de contraste, pero me parece que ahí es donde está la racionalidad del mismo. Lo explico simplemente para de aquí pasar al tema que nos acaba de dejar señalado la señora ministra. Si en Veracruz, que tiene una mucho mayor extensión y un mucho mayor desarrollo normativo, estimamos que ese desarrollo normativo era insuficiente para poder afectar el territorio de los Municipios, mediante la creación de otros Municipios, debido



a que no se prevén los requisitos, me parece que con mayoría de razón está afectado este artículo 35 de Jalisco. Ahora bien, el problema que nos plantea la señora ministra es un tema bien interesante, y que como ella misma lo plantea, tiene que ver, más que con la aplicación de jurisprudencia, con la determinación de cosa juzgada. En primer lugar la Controversia 54/2004, y ella misma lo señaló, la planteó el Municipio de Tepatitlán, y en este caso la está planteando el Municipio de San Miguel el Alto. Cuando Tepatitlán plantea su controversia, lo que aduce, es exclusivamente el hecho de que no se le dio audiencia, y se le afectó por no tener audiencia, esto lo reconoce muy bien el proyecto en las fojas cuarenta y dos a cincuenta y nueve, y estudiando en ese momento el problema de la improcedencia, se dice que no es un motivo de improcedencia el que en la controversia constitucional se hubiere generado un análisis de la cuestión de cosa juzgada de la cincuenta y cuatro, porque en todo caso ese contenido será un contenido de forma. Y después, en las páginas cincuenta y nueve a ciento treinta y dos, donde se está analizando qué características tuvo la Controversia 54/2004, en el propio proyecto se dice, y cito: "Y aunque se planteó la inconstitucionalidad del artículo 6º., de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco, el Tribunal Pleno no tuvo la oportunidad de analizar tal precepto, por haberse decretado el sobreseimiento por extemporaneidad respecto del mismo, pero por lo que hace a la fracción VI de dicho artículo nada se dijo, porque cuando se emitió el anterior Decreto 20500, su contenido se apoyó en el texto que tuvo dicho precepto vigente hasta el 16 de diciembre de 2003, esto es antes de que le fuera adicionada la señalada fracción VI. Más adelante se dice: "Al haber acatado la anterior decisión, el Congreso del Estado de Jalisco encontró que en su concepto, la mejor forma de generar las condiciones necesarias para observar el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, era la de fundamentar su procedimiento, ahora sí en la fracción VI del artículo 6º de la Ley y del Gobierno

de la Administración Pública del Estado de Jalisco, y aplicar enseguida el contenido del procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo, el cual fue diseñado para el dictado de actos administrativos de carácter constitutivo".

Como se ve, el fundamento legal del oficio de inicio del procedimiento, que fue enviado a los municipios de los que se encontraba la actora, se hizo consistir en los artículos tales de la Ley de Procedimiento Administrativo de Jalisco. ¿A dónde quiero llegar con esto?, al hecho de que me parece que resulta difícil hacer la extensión de cosa juzgada en este caso concreto. En la controversia 54, viene Tepatitlán, Tepatitlán discute un problema de audiencia, nosotros consideramos que se violó su derecho a ser oído y vencido y ordenamos la reposición; se repone el procedimiento, ahora viene el Municipio de San Miguel el Alto y el Municipio de San Miguel el Alto plantea una cuestión completamente diferente: La Primera es, tiene atribuciones el Congreso del Estado para crear nuevos municipios afectando el territorio de los ya existentes; y Dos, si esto es así, puede hacerlo en ley en el artículo 6º, o requieren estar estos elementos en la Constitución.

A mí me parece que la litis de las dos controversias es distinta. Como bien señala el proyecto, en la 54 no se analizó la constitucionalidad de los preceptos, ni del 35 de la Constitución de Jalisco, ni el 6º, porque además no se aplicó. Consecuentemente, cuando un actor distinto viene a hacer un planteamiento distinto, me parece que con lo que se tiene que resolver el asunto, es con los criterios vigentes al momento de la resolución.

En otros términos, si entre el 30 de junio de 2005, que se resolvió la Controversia 54 y posteriormente la del 20 de septiembre del 2005, hay una diferencia de criterios, pues yo creo que esta diferencia es

natural en un proceso dinámico como el que seguimos ante la Suprema Corte. Creo que lo que hoy nos corresponde analizar, sin utilizar la categoría, a mi parecer y muy respetuosamente, de cosa juzgada, es única y exclusivamente si el artículo 6º y el fundamento del artículo 6º, que es el 35 de la Constitución de Jalisco, fracción III establecen o satisfacen el requisito del Pleno.

Me parece muy difícil extender la condición de cosa juzgada, insisto, porque había una diversidad de partes y era una litis completamente distinta. A mi parecer, en el caso concreto, debe aplicarse la tesis sostenida en esta Controversia Constitucional 11/004 y, por lo mismo, declarar, a mi parecer, inconstitucional el proceso de creación de este Municipio; porque primero, los requisitos que están en el 6º, voy a decir una obviedad, en el 6º de la Ley, no están en la Constitución y por no estar en la Constitución, controvierten el criterio que tenemos de autonomía municipal y por ende, me parece que en este caso, sí se constituye la violación reclamada por el Municipio de San Miguel el Alto Jalisco.

Señor presidente, yo había reservado el asunto, pero viendo las constancias de lo que aconteció en "Martínez de la Torre"; esta es la posición en la que estoy señor presidente.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Alguien más de los señores ministros desea hacer uso de la palabra.

¡Bien!, primero la señora ministra Sánchez Cordero.

¡Por favor señora ministra!

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor ministro presidente.

¡Bueno!, yo desde la ocasión anterior también tuve parcialmente las dudas que el ministro Cossío ha estado manifestando y también cotejé el caso de "Martínez de la Torre" en materia de creación de municipios, y los criterios derivados de esta Controversia Constitucional 11/2004, son además de jurisprudencias, son criterios importantes, son criterios duros; en esta Controversia Constitucional, el Tribunal Pleno en diversas tesis jurisprudenciales, concretamente, la 107/2004, sostuvo: "Que la competencia para crear nuevos municipios corresponde a las entidades federativas, sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual las facultadas no expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. También se dijo que la creación de un nuevo municipio tiene una importancia indiscutible para todos los estados, ya que los municipios constituyen la base de su división territorial y la organización política y administrativa; de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas locales para crearlos, debe respetar los límites que derivan del propio artículo 115, constitucional. Por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un municipio estén consignados en la Constitución local y no en normas secundarias. Las razones derivadas de esta controversia constitucional son: que su importancia requiere de que su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro, pues no basta que el proceso sea creado por la Legislatura, sino que también participen los ayuntamientos. Que deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I, del indicado artículo 115, para suspender ayuntamientos, declararlos desaparecidos o suspenderlos o revocarlos; que si la Constitución

exige respeto a la autonomía municipal; de manera que las Legislaturas estatales no pueden afectar al Municipio, mas aún, debe hacerlo esto cuando se observen los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan y éstas deben respetarse con mayor razón, no solo cuando se afecta al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales. Además, el acto de creación debe tener una motivación reforzada; esto es, como se trata de un proceso relevante sobre los habitantes, los que son parcialmente redefinidos como sujetos políticos y que en adelante estarán sujetos a normas y autoridades parcialmente nuevas. Además, la trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto de creación de un nuevo municipio hace exigible que independientemente del cumplimiento de los requisitos descritos, la Legislatura estatal demuestre que el proceso normativo que conduce a su creación, es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos establecidos constitucional y legalmente como requisitos necesarios para su procedencia. Por lo tanto, la existencia de una consideración sustantiva y no meramente formal de la normatividad aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias, respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado que es exigible en la emisión de determinados actos y normas entre los cuales se encuentra la creación de un nuevo municipio.

Y respecto a la garantía de audiencia en este precedente, en el caso de creación de municipios no puede ser observada de cualquier manera, sino de forma razonable para las trascendentes consecuencias en relación a la alta complejidad que este caso representa. Por ello, la Suprema Corte de Justicia sustentó en el caso de Martínez de la Torre, que aunque la jurisprudencia sobre el tema se ha desarrollado fundamentalmente respecto a la situación propia de particulares afectados por actos de autoridades judiciales o administrativas, es claro que aquélla proyecta sus efectos sobre el proceso de creación de un municipio, porque en dicho contexto,

este último se encuentra en una situación jurídica en la que no actuó propiamente como autoridad, dado que sus atribuciones están sometidas y condicionadas a las actuaciones pertinentes de otro poder público.

En consecuencia, la garantía de audiencia impone a las autoridades competentes para tramitar y aprobar la creación de un nuevo municipio el deber: Primero.- De comunicar a los Ayuntamientos correspondientes la existencia de un procedimiento para culminación que pueda afectar sus intereses. Segundo.- Referirles las cuestiones que se tratarán o debatirán en el mismo. Tercero.- Darles la oportunidad de expresar su opinión al respecto y de presentar pruebas en apoyos y afirmaciones, y Cuarto.- Emitir una resolución final en la que atiendan las cuestiones planteadas por las partes.

En ese contexto, yo también estoy en contra del proyecto de la señora ministra y porque estas normas encuentren sustento en las Constituciones locales y no en meras leyes secundarias.

Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** Cuando ha estado uno vinculado a la vida académica o sigue uno vinculado a ella, uno sueña con casos que permitan respaldar ciertas visiones sustanciales que tiene uno sobre la función jurisdiccional.

Llama la atención que aun justificándose en las exposiciones de motivos correspondientes desde mil novecientos ochenta y ocho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha transformado en Tribunal constitucional.

El Constituyente haya sido muy cuidadoso en conservar la denominación Suprema Corte de Justicia que, podría responder firmemente a motivos históricos, el respetar una tradición; pero para

mí va más allá, finalmente, la Suprema Corte debe tratar de resolver en justicia, y ahí es donde surge ese interesantísimo problema académico de la ley, la técnica y la justicia, que, pues de algún modo la Corte debe esforzarse por conciliarlos, tenemos que resolver de acuerdo con el sistema jurídico nacional, con la técnica que deriva de ese sistema jurídico y con la justicia que deriva de ese sistema jurídico, por qué, porque somos un Tribunal de Derecho, no podemos recurrir a la visión personal que cada quien tenga de la justicia, sino tenemos que desentrañar dentro del sistema jurídico mexicano, lo que es la justicia y, fundarlo, aproximarse al máximo, al sistema jurídico y a la técnica, y me parece que este caso nos está llevando a esta situación.

Hemos oído la magnífica exposición de la ministra Luna Ramos, en donde respaldándose en la técnica, llega a una conclusión, y hemos oído al ministro Cossío y luego a la ministra Sánchez Cordero, que respaldándose en la técnica llegan a la conclusión contraria, ¿cómo podemos superar este problema?, pues debemos superarlo buscando que de algún modo, respetando el sistema jurídico y respetando la técnica, nuestra decisión sea justa; y ahora viene el problema de la justicia, bueno dentro de nuestro sistema jurídico, no cabe duda que la base del sistema social, político, económico, la organización del Estado mexicano, tiene como base el Municipio Libre; y esto, bien sabemos todos los integrantes de este Órgano Colegiado, está respaldado con toda claridad en el artículo 115, el Municipio Libre; dentro de esta idea del Municipio Libre, porque esto académicamente se explica muy fácilmente en una aula, el problema es cuando tenemos un caso concreto, cómo poder descifrar un caso concreto en el que hay conflictos, y tenemos que tener en cuenta la justicia hacia las partes en el juicio, en este caso, una controversia constitucional, cómo resolver; pero aquí se complica todavía el problema más, porque como destacó en su intervención la ministra Luna Ramos, de pronto aparece la famosa

54, en donde la Corte resolvió otorgar el amparo al Municipio de Tepatlán para que se oyera a las partes, y parece ser como que ya hay cosa juzgada, pero cosa juzgada respecto de ¿quién?, y dice el ministro Cossío, bueno, pues el Municipio que ahora está planteando la Controversia no fue parte en aquel juicio, pero no solamente este Municipio, sino todos los Municipios de Jalisco, como que ahí esto nos hace ver, que siempre que se den situaciones de esta naturaleza, desde el principio debemos tratar de ser muy escrupulosos y muy cuidadosos, porque yo estoy de acuerdo con la ministra Luna Ramos en cuanto a que nuestras resoluciones o nuestra resolución dictada en aquel momento, pues estableció el camino que debía seguirse, y si no hubiera habido ninguna otra controversia, la situación se habría resuelto, pero qué ocurrió, pues que los municipios que no habían sido parte en esa controversia, por lo menos al que está presente en la Controversia 131/2006, Municipio de San Miguel el Alto Jalisco, se le ocurre plantear otra controversia; y entonces viene el razonamiento del ministro Cossío, si en el propio proyecto se señala que tiene interés jurídico, cómo le reconocemos interés jurídico si después decimos que ya había cosa juzgada en relación a todos los Municipios de Jalisco, porque esto que se plantea respecto del Municipio de San Miguel el Alto puede reproducirse a lo largo del tiempo, cuando se puedan dar actos que derivados de esa decisión, y derivados de lo que ahora se controvierte, los afecte.

Por ejemplo, en el reparto del presupuesto a favor de los Municipios, es lógico que habiendo un nuevo Municipio esto va a afectar a todos, y entonces pueden plantearse otras controversias constitucionales, de modo tal que yo reflexionando sobre el tema llegué a la conclusión de que debemos resolver este asunto en forma tal que se salvaguarde la justicia, la justicia a favor de todos los Municipios existentes y también la justicia del Municipio que quiere formarse, pero que implica no decir desde este momento:



“Pues estuvo bien porque ya nos respetaron nuestra sentencia y lo demás no nos interesa.” No, sino que seamos sensibles a que aquí se da una situación que incluso el propio sistema en la técnica resulta un tanto opuesto a la justicia, ¿por qué?, pues porque en principio un Municipio cuestiona esto, su interés está probado, resolvámoslo y demos orientaciones de qué se hace, y perdemos de vista que esto puede afectar a los otros Municipios, porque decimos: “Bueno, pues según la regla constitucional y de la Ley Reglamentaria del 105, esto sólo beneficia a un Municipio.”

Bueno, un Municipio puede formarse sin que esto afecte a los demás, como que esto no es posible, no podemos decir: Esto solamente tiene que ver con el Municipio de Tepatitlán; entonces, el Municipio de Tepatitlán ya fue oído, se le otorgó el amparo, se repuso el procedimiento, se creó un procedimiento, y luego todavía el sistema se complica más porque en el transcurso hay un asunto de Veracruz, ahí está la intervención del ministro Cossío, en donde aun en la Constitución de Veracruz, que es la más novedosa y moderna que hay en los Estados de la República, se prevé en la propia Constitución un procedimiento para creación de nuevos Municipios, y sin embargo se sostuvo lo que en su exposición manifestó la ministra Sánchez Cordero, y entonces esto no lo podemos aplicar, y para mí lo único que puede superar el problema, y que probablemente esto ameritaría, en caso de que la mayoría fuera en esa línea, ameritaría que se aprobara alguna situación, y si tiene la mayoría, en el engrose se cuide todo lo que aquí se ha manifestado y que se vea como si hay motivos para que se acepte la creación de un nuevo Municipio como sería el de Capilla de Guadalupe, sin embargo, tengamos un procedimiento que se cumpla rigurosamente y que seguramente implicará una reforma a la Constitución del Estado de Jalisco, donde se establezcan las reglas fundamentales para que esto que es muy importante tanto para el Municipio que desea formarse como para los otros

Municipios, y que si llega a haber un problema posterior entonces sí ya veamos que es consecuencia de la resolución dictada por la Suprema Corte, pero haciéndonos cargo de todas las situaciones, previendo todas las situaciones, y que es novedoso porque previsiblemente pudiera venir uno o varios Municipios, si es que se decidiera que sí se dieron los requisitos para crear el nuevo Municipio, y entonces sí ya en definitiva resolvamos esta cuestión en relación a todos los Municipios del Estado de Jalisco.

No será difícil tampoco que pudiera resolverse que no procede la formación del nuevo Municipio, y entonces vendrá en controversia el Municipio pretendido de Capilla de Guadalupe, y entonces también tendremos una base firme para decir: Ya la Corte sobre esto dijo la última palabra en el 130/2006 y en el 131/2006.

Nos queda decidir si en el fondo es fundado, que debió crearse o que no debió crearse el nuevo Municipio, porque en este momento yo estimo que pretendiendo respetar la técnica, pretendiendo respetar la ley, vamos a emitir una sentencia injusta que va a dejar las puertas abiertas para que esto se nos esté reproduciendo, afortunadamente no es el caso de Oaxaca que hay quinientos y pico de Municipios; pero, de todas maneras será un buen número de Municipios que estén reviviendo este problema posteriormente.

Por estas razones, yo finalmente estaré en contra del proyecto, pero por justificaciones muy claras que revelen por qué se debe decidir por el momento que estas normas son inconstitucionales.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señores ministros, después de resuelta la Controversia 54, en la que la Corte dio pautas claras, precisas para la tramitación del procedimiento de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe; después de sustentada esta ejecutoria vino la tesis del Municipio de San Rafael en Martínez de

la Torre, Veracruz, en la que dijimos que los aspectos esenciales del procedimiento de creación de nuevos Municipios debe aparecer directamente en la Constitución.

Yo comparto esta tesis en lo esencial, estoy viendo el artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y dice: “Esta Constitución sólo podrá reformarse con los requisitos siguientes: Iniciada la reforma y aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número de diputados que integren la Legislatura, se enviará a los Ayuntamientos del Estado con los debates que hubieren provocado, si el cómputo efectuado por el Congreso resultare que la mayoría de los Ayuntamientos aprueban la reforma se declarará que forma parte de la Constitución”.

Es decir, el proceso de reforma constitucional da participación a todos los Municipios del Estado y esto es muy importante; sin embargo, la tesis de jurisprudencia 151, que sustentamos en el caso de San Rafael, como bien señala la ministra es posterior a este fallo, nuestro fallo es cosa juzgada, y es cosa juzgada que corrige una violación de procedimiento.

Hay jurisprudencia de amparo, que por identidad de razón considero aplicable al caso, hay jurisprudencia de amparo conforme a la cual la extensión de la cosa juzgada cuando casa violaciones de procedimiento es a todas las partes del procedimiento, no se puede reponer el procedimiento para una sola de las partes, sino para todas las que están involucradas en un procedimiento; consecuentemente, todos los Municipios limítrofes a Capilla de Guadalupe, son alcanzados por esta decisión de la Corte, desde mi punto de vista particular.

Decir que cada Municipio lucha por su propia territorialidad y que los efectos de nuestras decisiones solamente son para quien ha promovido la acción nos llevaría, entonces, a invalidar el decreto

pero únicamente por lo que hace a San Miguel El Alto, y qué pasa con Tepatitlán que ya fue oído y juzgado, y que ya se le dijo que la sentencia se cumplió correctamente, a qué nos lleva esto, a reconocer validez por la afectación al territorio de Tepatitlán y declarar la invalidez en cuanto afecta, yo creo que no es divisible el decreto de la Legislatura.

Mi sentir personal es que el principio de cosa juzgada cuando se trata de violaciones al procedimiento alcanza a todas y cada una de las partes, hayan o no intervenido todavía. Señor ministro Fernando Franco y a continuación don Sergio Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Perdón señor presidente, en realidad yo iba a mencionar el mismo argumento que usted acaba de tratar mucho mejor de lo que yo lo hubiera podido haber hecho; adicionalmente, simplemente subrayo porque honestamente ya no sé en dónde está centrada la discusión en este momento, pero que yo desde la vez pasada me separé del criterio que como regla general y absoluta establece que estos procedimientos deben estar en la Constitución de los Estados y en su momento, si es el caso, porque creo si la discusión no se lleva a ese punto no tendría ningún sentido que yo distrajera al Pleno con un argumento que probablemente no sea necesario.

Consecuentemente, simplemente me reservo mi derecho para en su caso explicar por qué me separo de ese criterio y considero que el tratamiento que se le da al presente caso por la ministra Luna Ramos es correcto.

Entonces yo dejaría aquí mi intervención señor presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Se ha afirmado por algún ministro que me ha precedido en el uso de la palabra, que la sentencia precedente es cosa juzgada, yo no lo creo así, pero no voy a insistir sobre el tema, ya se ha debatido lo suficiente.

Se ha aducido también que ya se cumplió en sus términos, puesto que se llamó a los Municipios limitiformes por conformarse de Capilla de Guadalupe o conformados según un decreto impugnado, como ustedes quieran verlo, yo no creo que esto sea así, el principio de territorialidad municipal de los Municipios que conforman un Estado juega en tal forma que alterándose la geografía de uno se afecta a todos los demás Municipios del Estado y en esto no quiero hacer otra cosa sino repetir lo que afirmó el señor ministro Azuela, él nos habló de las cuestiones fiscales en general, yo voy hablarles de las aportaciones federales en concreto, ni siquiera de las participaciones sino de las aportaciones, hay un total que medido porcentualmente llega a 100 y que se distribuye entre los Municipios conforme a factores geográficos de habitantes y otros más, esto da un porcentaje, desde el momento y hora en que se segrega un territorio para crear otro Municipio adicional, esto cambia la matemática inmediata como en una pantalla de computadora para afinar las participaciones de aportaciones federales de todos.

Por qué digo que no se cumplió la sentencia, porque hasta donde yo recuerdo no dijimos que debía de llamarse con pleno derecho de audición a los Municipios limitiformes como se dijo hoy aquí, sino a los Municipios afectados y desde el momento y hora que se les afecta a todos, a todos debió de llameárseles, tampoco entonces desde este punto de vista se ha cumplido a plenitud la resolución precedente de la Corte.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente, yo quisiera volver sobre el tema de cosa juzgada que me parece es el tema medular de este asunto, estoy en la Controversia 54/2004 y estoy en la página 11, ahí el Municipio actor, recordemos que el Municipio actor ya se ha señalado con algunas es Tepatitlán, ahí planteó la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley del Gobierno y Administración Pública del Estado de Jalisco que establece lo que todos nosotros sabemos, por qué me parece que es de la mayor importancia analizar este aspecto, porque respecto de este artículo se sobreseyó, nunca entramos al análisis del artículo 4º porque en el proyecto lo que se está diciendo es: No puedo entrar al análisis del artículo 6º porque este artículo 6º se está impugnando extemporáneamente, primer problema.

Segundo asunto, en este proyecto se dijo que las violaciones tenían que ver con Tepatitlán; porque Tepatitlán no había tenido audiencia - lo uso en términos generales-; esto por supuesto se plasma en resolutivos; en el Segundo, se dice: “se sobresee en la presente controversia respecto del artículo 6, de la Ley del Gobierno del Estado de Jalisco”; y en el Tercero: “se declara la invalidez del Decreto 20500, por el cual se creó Capilla de Guadalupe”, etcétera, etcétera.

¿Por qué este asunto creo que es importante?, lo que me parece que estamos debatiendo en el fondo, son dos posibilidades de entender la cosa juzgada.

En un caso, viene Tepatitlán, tiene como demandado por supuesto al Congreso y como tercero interesado en ese caso a San Miguel el Alto.

No hay un debate sobre la constitucionalidad del precepto que funda el motivo, porque sobre esto se sobresee. Se dicta una resolución, se le otorga su audiencia a Tepatitlán.

Pasa el procedimiento, se realiza el Decreto que está siendo impugnado; San Miguel el Alto, viene, se encuentra con el nuevo Decreto y ese Decreto lo impugna en sus términos.

Me pregunto yo lo siguiente: ¿es posible que el alcance de la cosa juzgada sea tal, que primero afecte a quien tuvo el carácter de tercero interesado; y segundo, lo afecte por la discusión de constitucionalidad de un precepto que estuvo sobreseído?, éste es mi problema.

Si éste es el caso, entonces sí me parece que se da la situación de extraordinaria generalidad a la que se refieren los ministros Azuela y Aguirre.

Yo puedo entender que tenga el carácter de cosa juzgada la resolución para Tepatitlán; podría inclusive aceptar que la Resolución 54, tiene el carácter de cosa juzgada en lo que se refiere a la audiencia; lo que sí me resulta muy complicado de aceptar es que el alcance de la cosa juzgada sea respecto de precepto sobreseído, en el cual se tiene el carácter –insisto-, de tercero.

El tercero –lo sabemos todos-, no tiene una pretensión que hacer valer propia; el tercero está simplemente defendiendo la constitucionalidad del acto ¿qué acto está defendiendo el tercero?, pues el de la condición de la audiencia; está teniendo una posición contraria a la autoridad; es decir, ¿a qué vino San Miguel el Alto, en la primera controversia?; a decir: efectivamente, a Tepatitlán no se le dio audiencia, y por cierto, a mí tampoco; no pudo haber dicho mucho más que esto; pero no pudo decir, bueno, yo también creo

que el artículo 6º, es constitucional o es inconstitucional, o tiene las notas “C” o “Y”, la respuesta hubiera sido: disculpe usted; pero no estábamos discutiendo el 6º, porque el 6º, no está impugnado; o si está impugnado, finalmente va a ser sobreseído.

Consecuentemente, a mí me parece que la condición de la cosa juzgada no puede tener tal alcance.

Decía la ministra Luna Ramos, las diferencias entre la cosa juzgada; yo entiendo que la formal es la imposibilidad de impugnar una determinación; y dos, la material es la vinculación que tienen el resto de los órganos a lo establecido en una sentencia.

Mi pregunta es ésta: ¿se encuentra San Miguel el Alto, vinculado a lo resuelto en una controversia promovida por Tepatitlán, donde él tuvo el carácter de tercero interesado, respecto de un artículo del cual no hubo pronunciamiento de invalidez o de validez, porque Tepatitlán lo impugnó extemporáneamente?; a mí me parece que no podemos entender la extensión de la cosa juzgada con ese alcance; y si no la podemos entender con ese alcance, me parece que es plenamente aplicable el criterio que hoy está en vigor en el caso concreto.

Así es como yo sigo viendo el asunto, señor presidente; y por estas razones sigo difiriendo del proyecto.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor presidente.



Quisiera referirme a las intervenciones de los señores ministros que han estado en contra de lo manifestado en el sentido de que hay cosa juzgada.

Por principio de cuentas, dice el señor ministro Cossío: no hay cosa juzgada porque en la Controversia Constitucional 54, el promovente fue Tepatitlán, Jalisco; y ahora quien viene a la Controversia Constitucional es San Miguel el Alto.

Estoy totalmente de acuerdo, nada más hago la aclaración, en la Controversia Constitucional 54, San Miguel el Alto fue tercero interesado también.

Ahora, yo creo que no podemos perder de vista cuál es la garantía que en un momento dado se estuvo analizando en esta Controversia Constitucional.

La razón por la cual se concedió o se declaró la invalidez del Decreto; se declaró la invalidez del Decreto de manera exclusiva por garantía de audiencia.

Estoy totalmente de acuerdo con lo dicho por el señor ministro Cossío, en el sentido de que no se analizó la constitucionalidad del artículo 6º, no se analizó la constitucionalidad del artículo 35 de la Constitución local. ¿Por qué no se analizó? Pues la del 35 porque ni siquiera se combatió, y la del 6º, porque se sobres eyó, diciendo que era extemporánea la presentación de la Controversia Constitucional 54. Ahora se dice: Se declara la invalidez diciendo: Porque tienen que oírlo, porque hay que darle la oportunidad de defenderse, porque es un procedimiento en el que hay que seguir una serie de formalidades, desde emplazarlos al procedimiento, darles copia de todo lo que en un momento dado implica la solicitud correspondiente, darles tiempo de que contesten, y después darles

tiempo, de que en un momento dado ofrezcan pruebas y formulen alegatos, esta es la garantía de audiencia que se les debe de dar para que cumplan. Pero además se les dice en la controversia 54, no solamente al Municipio de Tepatitlán, “tienes la obligación Congreso del Estado, de escuchar a todos aquellos municipios que se encuentren involucrados en la creación del nuevo Municipio”; qué hace el Congreso del Estado, pues llama a todos, y tenemos por supuesto el Decreto ahora combatido; y qué es lo que se hace desde el primer momento por el Congreso del Estado, no diciendo: “en cumplimiento de la sentencia 54, exclusivamente llamo al Municipio de Tepatitlán”; no, llamó a todos los municipios involucrados, les mandó copia de todo lo que se había acompañado a la solicitud y los citó al procedimiento, para que acudieran a ofrecer pruebas y formularan alegatos, los llamó a todos.

Ahora, qué sucede con posterioridad. Hay una queja en la que dicen: no, es que no se ha cumplido la sentencia porque los plazos, no, nosotros dijimos, bueno los plazos ya es otra cuestión, lo que nosotros les dijimos es: no hay un procedimiento específico, entonces, ustedes son los que tienen que seguir el procedimiento adecuado, con la condición de que se respete la garantía de audiencia de los municipios que están involucrados en la creación del nuevo Municipio. Y con esas bases, se declaró infundada la queja por defecto que se había planteado diciendo: no, sí está cumplida en sus términos la sentencia; ¿por qué? Porque se está dando garantía de audiencia.

Ahora, en las participaciones que se han mencionado se dice: “no puede explicarse que haya cosa juzgada, porque quien vino a la otra controversia constitucional, era Tepatitlán, y ahora quien viene es San Miguel el Alto”; pues por supuesto que sí hay cosa juzgada, porque entre los municipios involucrados hay un litisconsorcio pasivo, hay un litisconsorcio pasivo, que de alguna manera, esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diferentes tesis que han señalado dice:

**“LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL QUE SE OTORGA A UN LITISCONSORTE, QUE SÍ FUE LLAMADO A JUICIO Y QUE IMPUGNÓ EL HECHO DE QUE OTRO, NO HAYA SIDO EMPLAZADO, DEBE SER PARA EL EFECTO DE QUE SE DEJE INSUBSISTENTE LA SENTENCIA RECLAMADA Y LA AUTORIDAD RESPONSABLE DICTE UNA NUEVA RESOLUCIÓN, EN LA QUE SE REVOQUE LA DE PRIMERA INSTANCIA, DEJÁNDOSE A SALVO LOS DERECHOS DE LAS PARTES”.**

Pero de todas maneras, tampoco podemos perder de vista la naturaleza de la violación, la violación es una violación de carácter procesal, el procedimiento es uno, entonces, la idea es de que para efectos de que se cumpla con la sentencia 54, el procedimiento nada más debe de ser para Tepatitlán, y para que se cumpla con San Miguel el Alto, el procedimiento debe de ser otro; no, el procedimiento sólo puede ser uno, y todas las personas que están, o los municipios que están involucrados, el chiste es que hayan sido oídos, que hayan sido llamados, que es lo que hizo el Congreso del Estado.

Se ha mencionado de alguna manera que los requisitos constitucionales son muy importantes, decía la señora ministra Sánchez Cordero, que es muy importante que en la Constitución local se establezcan todos los requisitos para la creación de un nuevo Municipio; yo comparto plenamente esa idea, si yo también formé parte de la votación de la tesis en la Controversia Constitucional 11, yo no desconozco de la importancia de la creación de un nuevo Municipio, lo único que digo es: que en este caso concreto, no había un reconocimiento pleno de estos municipios en la Constitución del Estado de Jalisco, y cuando no lo había, esta Corte le dijo al Congreso del Estado: dale garantía de audiencia, respétale, escúchalo, analiza, estudia; entonces, ahora vamos a desconocer lo que la Corte le dijo en la otra controversia

constitucional, no por desconocimiento de la importancia de que estos requisitos sobren en la Constitución, sino por desconocimiento de una resolución que nosotros emitimos.

Por otro lado se dice: se necesita una motivación reforzada. Por supuesto, pero este no es el momento para hablar de una motivación reforzada, ahorita estamos hablando de garantía de audiencia, y lo que debemos determinar es si se cumplió o no con la garantía de audiencia. Entraremos a otros apartados en donde digamos si en realidad se dio o no la motivación reforzada, pero en este momento lo único que tenemos que determinar es: se cumplió o no con la garantía de audiencia; no porque desconozcamos que la tesis dice que debe nombrar en Constitución, la conocemos perfecto, simplemente se emitió esto antes y para mí hay cosa juzgada.

Dice el señor ministro Cossío: no hay cosa juzgada porque las partes son distintas. Sí son distintas, pero debo de decirles que Tepatitlán también viene en la controversia siguiente, está la 130 y la 131. Entonces, los dos Municipios están viniendo en este momento para dilucidar el mismo problema, el mismo decreto. Están siendo impugnados por diferentes Municipios, Tepatitlán y San Miguel el Alto, el mismo decreto. Entonces, yo no puedo decir: la cosa juzgada en una violación de carácter formal, de carácter procedimental nada más va a ser para el Municipio al que se otorgó la posibilidad de que se reconociera su garantía de audiencia, para el otro no, para el otro que se dicte un procedimiento distinto. No, el procedimiento sólo es uno, sólo es uno, y si la Corte, en una resolución determinó que debía cumplirse con este requisito, y en qué forma debiera de hacerse si no existía un procedimiento específico, yo no entiendo porqué ahora la misma Corte va a desconocer lo dicho en esta resolución.

Pero no solamente en esta resolución, sino también dicho en una queja por exceso o defecto, en la que se manifestó que la garantía de audiencia estaba cumplida; y me refiero sólo a la garantía de audiencia porque se han involucrado otros temas. Dice el señor ministro Aguirre Anguiano: ¿y qué pasa con las aportaciones, y qué pasa con las participaciones? Eso es fondo, eso podrá ser motivo de motivación, de fundamentación, podrá ser motivo de si se dan o no los requisitos para que en un momento dado se cree o no el Municipio; pero qué tienen que ver la participación y las aportaciones para efecto de determinar que se cumplió o no con la garantía de audiencia.

Yo lo único que quisiera es que nos centráramos exclusivamente en el problema que se está planteando; la Corte ya dijo que debía cumplirse la garantía de audiencia y les dio los lineamientos de cómo la deberían cumplir, y el Congreso del Estado, con base en esas dos decisiones: Controversia Constitucional 54 y Queja por exceso o defecto de esta misma Controversia, determinó que sí estaban cumpliendo con la garantía de audiencia. Probablemente hay otras garantías más en las que podemos estar o no de acuerdo con lo que el proyecto está manifestando, pero en este momento la súplica es: centrémonos en la garantía de audiencia, la garantía de audiencia está o no cumplida, y aquí finalmente es: ¿vamos a aplicar la tesis anterior, aun cuando le dimos los lineamientos para tener por cumplida la garantía de audiencia?

Yo digo: sí hay cosa juzgada, por supuesto que la hay, porque no podemos, en un momento dado, determinar que porque el promovente es otro Municipio en una violación de carácter formal y en una violación de carácter procedimental, vamos a entender un procedimiento para un Municipio y otro procedimiento para otro. Perdónenme, yo no sé cómo el Congreso del Estado podría cumplir con una sentencia de esta naturaleza, en la que se diga: está

cumplido el procedimiento de garantía de audiencia por lo que hace a Tepatitlán, pero no está cumplido por lo que hace a San Miguel el Alto. Yo no entendería, poniéndome en los zapatos del Congreso, cómo lo cumpliría.

Entonces, yo creo que el problema de la garantía de audiencia está señalado de antemano por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en ese caso concreto, en mi opinión, sí hay cosa juzgada, por supuesto que la hay. ¿Por qué? porque ya se le determinó cómo y en qué forma debería cumplirla y así lo establecimos también en la queja correspondiente.

Por otro lado, se dijo también que en la controversia de Martínez de la Torre, Veracruz, que si de alguna manera habíamos declarado la invalidez del decreto, con menos requisitos todavía que los establecidos en la Constitución de Jalisco, que la Constitución de Veracruz todavía establecía más requisitos que los que establecen el artículo 35 y el artículo 6° de la Ley de Jalisco, yo lo que les quiero decir es: eso no es cierto, tengo a la mano el asunto y déjenme decirles, no declaramos invalidez, en este asunto declaramos validez del Decreto 598 –tengo a la mano el asunto-, y por si no se acuerdan este asunto lo hice mío, el señor ministro Cossío estaba ausente y el asunto fue mío; entonces, nunca declaramos invalidez en este Decreto, declaramos la validez. Que se establecieron las tesis de que era necesario que se reconocieran estos requisitos, fue cierto, pero no para declarar invalidez del Decreto, fue precisamente para lo contrario.

Entonces, yo a lo único que voy en este asunto, desde luego respetando muchísimo las opiniones de mis compañeros y finalmente, también de alguna manera, como decía el señor ministro Azuela, que había la diferencia entre la técnica y la justicia, sí, nos hemos encontrado muchísimas veces con esta diferencia; sin

embargo, yo creo que en este caso concreto, para qué nos sirve la técnica, para dar seguridad jurídica, porque de lo contrario, qué se entiende, que lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentencias firmes y definidas, de alguna manera en la siguiente, cuando apareció una jurisprudencia en sentido contrario, nos olvidamos de lo que dijimos en una controversia constitucional y en una queja, yo creo que eso no lo podemos hacer.

Ahora, los otros motivos de los que se han señalado, los analizaremos más adelante, pero no por el hecho de determinar que en este momento vamos a olvidarnos de lo ya dicho en una jurisprudencia, no en una jurisprudencia, en un asunto resuelto por unanimidad de votos además, por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entonces, yo sí considero que finalmente sí hay cosa juzgada en tratándose exclusivamente de la garantía de audiencia, exclusivamente de garantía de audiencia, y que esta cosa juzgada involucra a todos los Municipios, porque el procedimiento para la determinación de creación de un nuevo Municipio nada más es uno, no puede haber dos tipos de procedimiento o un procedimiento para cada Municipio.

Yo nada más quisiera pensar qué es lo que va a hacer el Congreso del Estado de Jalisco si se le dice “es cosa juzgada nada más para uno y no es cosa juzgada para el otro”, qué, va a haber un procedimiento para uno y otro para otro, no, eso no puede ser.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Han pedido la palabra los señores ministros Azuela y don Sergio Salvador Aguirre.

Si me lo permiten, quiero expresar un par de ideas que a lo mejor despiertan el interés en sus intervenciones.

Se ha dicho que todos los Municipios del Estado resultan afectados con la creación de un nuevo Municipio.

Tengo a la vista el artículo 73 de la Constitución Federal, cuya fracción III, da competencia al Congreso Federal, para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: “III.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de un nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses contados desde el día en que se remita la comunicación respectiva”.

Creo que también la creación de cualquier Estado dentro del territorio nacional, afecta a la totalidad de los Estados, pero la norma de la Constitución Federal, es de que solamente se oiga a aquellos Estados que pudieran resultar afectados en su territorio.

Quiero también significar que en la Controversia 54, frente a la deficiencia de la Ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la que diseñó el procedimiento que satisficiera los requisitos de audiencia y de defensa, y cuando hablamos de que se oyera a todos los Municipios afectados, indiscutiblemente en mi fuero interno tengo la convicción de que así fue, nos referimos a lo limítrofe, y nos referimos ,desde luego a San Miguel El Alto, que era parte conocida dentro de este procedimiento.

Señor ministro Azuela, tiene usted la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Desde luego mi admiración a quienes ven el asunto con esa nitidez, en donde se



concilia la legalidad y la justicia, en torno a una resolución que emitimos pensando sólo en Tepatitlán y en Capilla de Guadalupe.

Yo sinceramente no lo veo con esa claridad, de ahí mi intervención en la que precisamente ante una situación compleja, a la que incluso la Corte ha dado lugar, por qué por dictar una resolución pensando solamente en dos Municipios, y si pensamos sólo en dos Municipios, todo es clarísimo, quién es el único que en un momento dado puede plantear la queja por defectuoso cumplimiento de la sentencia, pues en principio, el Municipio de Tepatitlán, que es quien contaba con un amparo concedido; probablemente pudiera darse alguna otra situación muy técnica en el sentido de que un tercero interesado, como podría ser el Municipio de San Miguel el Alto, también podría plantear un defectuoso cumplimiento de la sentencia, porque no se le dio la participación idónea, pero como que ahí habría que combinar un poco la técnica, la legalidad y la justicia, porque también la Corte complica las cosas, para el caso presente, cuando en el tránsito de esa reposición de procedimiento sustenta una jurisprudencia, que según se ha reconocido, es aplicable, y al respecto quiero decir que estamos hablando del tema de audiencia; que colateralmente se hayan hecho referencia a otras cuestiones, eso no quiere decir que estamos saliendo del tema de audiencia, porque en torno al tema de audiencia, se ha planteado, si mal no recuerdo por el señor ministro Valls, la existencia de una jurisprudencia que señala que los requisitos para la creación de un nuevo Municipio, deben estar en la propia Constitución. Entonces, se han introducido una serie de elementos que hacen muy difícil resolver este problema, y ahí es donde yo apunto sobre la idea de que para llegar a la invalidez se requieren ocho votos, para llegar a la validez basta con seis votos, pero por las intervenciones que se han dado, como que siento que no va a ser fácil resolver, pero finalmente qué es lo que a mí me preocupa, y hago un paréntesis, me parece que el que ha optado por una

posición más clara es el señor ministro Franco, él dice: Para mí no es necesario que sea en la Constitución del Estado, y problema superado y adelante, pero todos los demás, que hemos visto la importancia de una jurisprudencia en que dijimos lo contrario, y de ser consistentes con esa tesis, pues de algún modo como que estamos ante la preocupación, pero si ya la Corte cuando directamente analiza el problema, en el caso de Veracruz, ya dijo que esto debe estar en la Constitución del Estado. Dice la ministra Luna Ramos: “Ahí se declaró la validez”. Bueno, probablemente eso atempere el argumento del ministro Cossío, o sea, que la tesis no se estableció en razón de declarar la invalidez de la Constitución del Estado de Veracruz, sino que con ese motivo se reconoció que estaba bien la Constitución del Estado de Veracruz, y por lo mismo, que eso debiera suceder en todos los estados de la República. No veo yo, por qué en un momento dado, para un estado sí es valedero, y para los otros no, no obstante que se está reconociendo que la jurisprudencia que es interpretación de la ley, sí se aplica retroactivamente.

Entonces, el problema no es para mí claro, el problema técnicamente se puede resolver en uno o en otro sentido; con qué situación; con la situación de que de algún modo se va a afectar la justicia; quedémonos en el Municipio que ahorita es actor, este Municipio, por qué se le reconoce interés jurídico, más bien debiera sobreseerse en la medida en que él ya fue tercero interesado en el caso en que se resolvió que debía reponerse el procedimiento, y al reponerse el procedimiento, ya se le llamó y se le oyó; entonces, por lo que toca a este problema, al menos tendría que declararse: “Este agravio es inoperante”, porque él ya no puede plantear la violación a la garantía de audiencia, y entonces tendría de todas maneras que superarse cuestiones de tipo técnico, pero afortunadamente en los Órganos Colegiados, no es individualmente cada uno de sus integrantes quien va a resolver, esto lo decide la

mayoría, y ojalá que la mayoría vea con mucha claridad las cosas, y finalmente decida, como finalmente queden salvaguardados todos los valores que tenemos que tener en cuenta, y entre ellos, el valor de justicia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor ministro presidente. El tema en el que yo estoy es: Se cumplió o no la sentencia que dictó la Suprema Corte, que insisto, para mí no es cosa juzgada, y que insisto que los procedimientos, y luego volveré sobre ello, para la escisión municipal deberían de estar en su Constitución, estoy hablando entonces de un tema que no es de fondo. Digo lo siguiente: La Suprema Corte resolvió que se diera audiencia a los Municipios afectados; en la forma en que interpreta alguno de los señores ministros que me precedieron en el uso de la palabra. ¿Cuáles son los Municipios afectados? Son claramente, Tepatitlán y los limitiformes, y hasta ahí. En la forma en que yo di lectura a la problemática jurídica son, todos los Municipios, porque todos se ven afectados con una escisión territorial municipal.

Hasta ahí las cosas, yo estaba hablando entonces de un tema ajeno al fondo, quiero hacer esta primera aclaración.

Segundo.- Se dice, todos los Municipios deben de litigar consorciados en la especie, pero no se dice por qué, se está llamado al consorcio pasivo en las controversias constitucionales a todos según nos dice la señora ministra, a todos los llamados a la causa debe de obligárseles a litigar consorciados, no se nos dice por qué, yo digo, pues es principio de todo el consorcio pasivo que se trate de la misma excepción y aquí vamos a ver de qué se trata, no podemos a priori decir que deban litigar consorciados, esa es

una advertencia que quería hacer; la intervención del señor ministro presidente, yo la acojo con mucho gusto y esto me obliga a modificar mi postura, debo de reconocer, el Congreso tiene facultad, fracción II, para formar nuevos estados dentro de los límites existentes siendo necesario al efecto, él nos está convocando a una analogía, pero no a una analogía a medias o a retazos, vámosla aplicando completa y vamos a ver que resulta de esto, siendo necesario al efecto:

1°.- “Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos”, quiero pensar que Capilla de Guadalupe, ha demostrado contar con los habitantes correspondientes conforme a otras leyes estatales, está por verse, sus certificaciones para mí dejan mucho que desear, pero voy a pasar por alto al momento esto.

2°.- “Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política”; pues aquí en la especie yo no he visto muy clara esta situación;

3°.- Que sean oídas las legislaturas de los estados, de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado”, aquí el problema es de conveniencia o de inconveniencia y aun suponiendo que los limitiformes sean a los que se refiere este punto tercero de la Constitución General de la República, haciendo la analogía guardada sean todas las proporciones a los estados y sus municipios, yo no veo que les hayan preguntado a todos acerca de la conveniencia o inconveniencia, “quedando obligados -dice luego-, a dar su informe dentro de seis meses, -este plazo no se les respetó-, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva”.

4°.- “Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de los siete días contados desde la fecha que se le ha pedido”; en este caso al Ejecutivo del Estado no se le invitó a la procesión.

5°.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras”; hay un Legislativo de unicameral en el Estado como en todos los demás, pero yo no recuerdo que se haya obtenido una votación calificada para poder hacer una analogía constitucional;

6°.- “Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los estados, -esto ya no es a los convocados, esto es como modificación constitucional que es y esto me remite al 117 de la Constitución de Jalisco-, “previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas en los estados de cuyo territorio se trate; están hablando de consentimiento como requisito sin el cual no, -sigo-

7°.- “Si las Legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieran dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás estados”.

Si a analogías vamos, apliquemos este artículo.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor ministro presidente.

Yo quisiera plantear el tema de una forma diversa en este sentido, y me hago la siguiente pregunta ¿El sobreseimiento decretado

respecto del artículo 6º, de la Ley impugnada en una Controversia Constitucional, alcanza a quien tuvo el carácter de tercero interesado en esa misma Controversia? Este es el tema que yo me estoy planteando.

Tuvimos la Controversia Constitucional 54/2004, en ella el acto básicamente reclamado fue: este artículo 6º, y el actor era Tepatitlán, los demandados: El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, el tercero San Miguel el Alto y por supuesto participó el Procurador General de la República.

En la Controversia 21, ¡perdón! La siguiente, la que estamos viendo ahora ¡perdón! Ahí lo que se impugnó fue el Decreto 21383, el actor es San Miguel el Alto, los demandados son: El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; y el tercero es, Tepatitlán. Cuando hemos analizado la condición de cosa juzgada, lo señala el artículo 19 de la Ley Reglamentaria en su fracción IV. La cosa juzgada habla de identidad de partes. A mí me parece que la identidad de partes es, no sólo las partes en su sentido material, sino el concepto de las partes en su sentido formal dentro del proceso, lo que estamos introduciendo es un criterio donde las partes son intercambiables; es decir, si participan a final de cuentas Tepatitlán, el Legislativo, el Ejecutivo de Jalisco de San Miguel el Alto, no importa en qué posición hayan planteado, lo que importa es que hayan participado.

Yo entiendo que lo que dice el artículo 19 fracción IV, y es el sentido que siempre se le ha dado a la cosa juzgada es, yo no sólo participo como Tepatitlán, o San Miguel, o el Poder Ejecutivo, sino que participo siempre y necesariamente en mi posición de actor, en mi posición de demandado, o en mi posición de tercero, me parecería sumamente complicado decir: pues, ¡mire usted! Con que usted haya participado pues ya usted está afectado en el resto de las condiciones que se dan en este caso.

Creo que la forma en que estamos diferenciando el asunto, tiene que ver con la visión que de él mismo tenemos. ¿Es un solo acto el que estamos presenciando o son actos distintos? Por supuesto que en el primer caso, en el de la Controversia 54/2004, tuvimos un actor, Tepatitlán, que vino a demandar un decreto por el artículo y por no tener audiencia, sobreseímos por el artículo, y analizamos audiencia y le otorgamos la razón.

En otro caso, en la Controversia que estamos discutiendo la 131, tuvimos una condición, insisto, de partes distintas, si es el mismo acto, ¿por qué no estamos discutiendo esto en una queja? Por qué no nos estamos pronunciando sobre los vicios procedimentales o de fondo, que tuvo la primera resolución. Estamos analizando esto como una Controversia Constitucional autónoma, porque hay un acto autónomo; y el auto autónomo, se genera cuando esta Suprema Corte de Justicia determina, que es necesario escuchar a todos los involucrados, creo que cuando se escucha a todos los involucrados, se genera un nuevo proceso; y este nuevo proceso, permite a los involucrados justamente hacer las reclamaciones en este caso. Yo no creo que la tesis de litisconsorcio tengan nada que ver aquí, es una litisconsorcio sobre demandados, y tiene sentido en el amparo justamente para lograr una mayor protección al quejoso, en relación con las autoridades que estén involucradas en el caso, pero ¿vamos a meter al litisconsorcio pasivo necesario a los terceros interesados? Es decir, si demando yo en la primera controversia como Tepatitlán al Poder Legislativo y al Ejecutivo, voy a decir, ¿Que San Miguel el Alto estaba en un litisconsorcio pasivo necesario cuando tuvo originalmente el carácter de tercero interesado? Este me parece que es un tema de enormes trascendencias.

Entonces, qué es lo que yo observo en el caso, tenemos partes diversas, normas distintas, o actos impugnados distintos, conceptos diversos, y yo no entiendo cómo a un tercero en un proceso, respecto de un acto nuevo que es, justamente la sustitución de todo un proceso para garantizar las condiciones de audiencia, se le diga ahora que no puede impugnar el artículo 6º, que en la controversia anterior estuvo sobreseído, y que ahora se tiene que estar al sobreseimiento de un juicio en el que sólo participaba, insisto, como tercero. Cuál es el efecto, si se llegara a resolver este caso y se obtuviera esta votación de ocho votos. Primero, me parece que se anularía el precepto legal. Segundo, me parece que se anularía, porque está señalado el artículo 35 de la Constitución, se anularía el proceso de creación de Capilla de Guadalupe, y se le diría, ya sé que metafóricamente, al Congreso del Estado: que si quiere crear nuevos municipios en su Estado, tiene que establecer las reglas básicas de creación en su Constitución local. Si quiere crear municipios válidamente, pues tendrá que poner estas reglas mínimas, y si no quiere poner esas reglas, pues no estará en posibilidad de crear nuevos municipios, que me parece que es un asunto diversificado. A ese me parece que se concreta este caso. Porqué creo que esta resolución, y la otra insisto, no están vinculadas, porque no hay pronunciamiento de fondo sobre el artículo 6º sobreseído, no hay identidad de partes, no hay conceptos de invalidez, e insisto, no me parece que sea aceptable que metamos nosotros al tercero, en una denominación general de litisconsorcio pasivo-necesario, uno, y dos, tampoco me parece que sea posible sustentar el otro criterio de la intercambiabilidad, si vale esta expresión, simplemente quiero ser plástico en la expresión, de las partes con cualquier carácter que hubieren intervenido en el proceso. Si leemos el artículo 19, fracción IV de la Ley Reglamentaria, que justamente es el que aplica aquí, dice: las controversias son improcedentes contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra



controversia, normas generales o actos, el sobreseimiento lo vamos a empezar a considerar ya como cosa juzgada, o contra las resoluciones dictadas con motivo de esa ejecución, y aquí está lo que importa: siempre que existe identidad de partes, las partes, insisto, son materialmente y formalmente, o tomamos al tercero y lo hacemos quejoso, y al quejoso lo hacemos tercero, y los vamos rotando. Normas generales o actos, no son los mismos, y conceptos de invalidez, tampoco son los mismos, porqué, porque hay un planteamiento distinto frente a un acto, que frente a una condición. Me parece que extender en este rango la cosa juzgada, es complicado en este sentido. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente. Me tengo que pronunciar ahora dado los términos en que se ha dado el debate, de porqué me distancio del criterio adoptado, y que además, mi posición en el presente asunto. He seguido con gran interés la discusión técnica, más allá de la resolución que tome el Pleno, yo llamo la atención sobre estos puntos. En la Controversia Constitucional 54/2004, efectivamente participó un Municipio actor, uno como tercero interesado, pero lo que estaba sujeto al análisis de este Pleno, era la determinación del Congreso, y la base jurídica sobre la cual la dictó. En este sentido, y por supuesto es válido cambiar el criterio, en esta resolución 54/2004, se determinó que el Congreso tenía facultades para llevar a cabo el procedimiento para la creación de un nuevo municipio, y se entró al análisis de si ese procedimiento había cumplido con los estándares mínimos que este Pleno ha sostenido, y ahí fue cuando se sostuvo que no había habido la suficiente garantía de audiencia. Consecuentemente, me parece que aquí hay que tomar las dos partes, la resolución iba dirigida al Congreso del Estado, precisa y

específicamente para que repusiera partes del procedimiento. Consecuentemente, me parece que en este sentido, sí vale considerar si hay cosa juzgada o no respecto del resto de los aspectos. Ahora bien, yo manifiesto que me separo del criterio, y voy a expresar porqué. La Constitución establece que los Estados son soberanos en su régimen interior, cuando no hay una disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse que lo está dejando a esa soberanía que la propia Constitución señala. Entiendo que este es un concepto que ha sido debatido, pero la Constitución así lo establece expresamente, son soberanos en su régimen interior. Consecuentemente, hay que ver si los Estados están obligados en este punto específico, y me estoy refiriendo solamente al criterio de que necesariamente tiene que estar en la Constitución estatal señalados los requisitos para crear nuevos municipios.

Se ha hecho una referencia analógica en varios aspectos a la Legislación Federal, es decir a las normas federales para tratar de encontrar referentes aplicables a los estados, y aquí se ha discutido mucho, sobre las facultades del Congreso de la Unión, a mí me parece que siendo válido acudir en ciertas ocasiones a los preceptos que rigen a la materia federal, no son transpolables automáticamente al régimen de los estados y voy a señalar por qué. Cada estado tiene condiciones diferentes, no es lo mismo un estado como Oaxaca que tiene quinientos setenta y tantos municipios a un estado como Baja California que tiene cinco, no es lo mismo un estado que tiene una enorme extensión de territorio como Chihuahua, que un estado que tiene una pequeñísima extensión como puede ser Tlaxcala; consecuentemente, yo siento que el Constituyente General nacional déjenme llamarle así, tanto el original como el permanente dejó estas cuestiones precisamente a la determinación de los estados para poder solucionar sus propias disposiciones, aquí se ha comentado que este tipo de decisiones

tienen un altísimo contenido de orden político estatal, en donde se tiene que juzgar una serie de circunstancias para que se determine si procede o no la creación de un nuevo municipio y en el caso de Jalisco, esa determinación se le dejó a la Legislatura local que es el órgano democrático representativo por excelencia del estado y por la decisión del Estado de Jalisco, se dijo o se infiere que se estableció que el procedimiento para llevar a efecto ese tipo de facultad sería en una Ley; se ha dicho aquí y se ha referido la fracción II del artículo 73; sin embargo, se ha dejado de lado la fracción I y esto lo uso simplemente para ejemplificar que el Constituyente da soluciones diferentes para casos diferentes y circunstancias diferentes, la fracción I, se refiere a la admisión de nuevos estados a la Federación y ahí no se requiere más que la participación del Congreso, no hay procedimiento alguno, el Constituyente así lo estimó y no podemos decir, en términos de lo que aquí se ha mencionado, que la incorporación de un nuevo estado, no afecte al resto de los estados de la federación, los va a afectar, en todos sentidos como aquí se ha mencionado, desde el punto de vista de la parte económica, hacendaria, desde el punto de vista de la representación nacional, desde el punto de vista de la interacción que se genera, en los órganos del poder público y por supuesto en la interacción con el resto de las entidades y sin embargo en ese caso el Constituyente mexicano determinó que eso le compete exclusivamente al Congreso de la Unión; consecuentemente, si vemos en el artículo 115 —y se hace alusión en los proyectos a ello— en el artículo 115 el Constituyente sí consideró que hay casos en donde les debe normar a los estados cómo hacer las cosas o por lo menos las bases fundamentales para hacerlo, cuando hay suspensión de los Ayuntamientos, se establece un procedimiento, pero en el caso de nueva creación de municipios, el Constituyente originario ni el Constituyente permanente a pesar de las más de quince reformas que ha tenido el 115, consideró que debería establecerle condados a los estados; consecuentemente,

me parece que en atención a lo que señala la Constitución, claramente en el artículo 40, se debe respetar ese ámbito que se le dejó a los estados. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”; consecuentemente el Constituyente hasta ahora, ha respetado como régimen interior de los estados lo que se refiere a la creación de Municipios, yo entiendo que es muy plausible que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se preocupe porque haya razonabilidad en las determinaciones en estos aspectos tan sensibles para los Estados. A mí me parece que el Constituyente dejó a los órganos estatales estas determinaciones, tomando en cuenta la opinión de los, en este caso, de los jaliscienses y de los Municipios involucrados, bajo un procedimiento que se estableció en una ley. Me parece, lo digo con todo respeto, que al establecer una norma absoluta de que esas bases deben estar necesariamente establecidas en la Constitución del Estado, va más allá de lo que les reserva la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Estados, respetando la posibilidad de que conforme a sus condiciones y características particulares, establezcan las fórmulas que mejor les convengan. Por esa razón, señoras y señores ministros, es que yo me alejo del criterio, con todo respeto, como lo he hecho siempre, al que se determinó en ese sentido; y también, por las razones que expresé al principio, sigo pensando que en el caso concreto, más allá de los que demandaron y que están demandando ahora, la resolución primera de la Corte, en la cual yo no participé, fue dirigida al Congreso del Estado, reconociendo su facultad y ciñéndole exactamente los parámetros a los cuales debería constreñirse su actuación para que su acto resultara constitucional. Me parece que ahora cambiarlos, que es perfectamente legítimo, sí cambia las condiciones iniciales de la resolución adoptada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Han pedido una tercera participación los señores ministros Luna Ramos, Azuela y Aguirre Anguiano. Con todo gusto los escucharemos, suplicándoles, a ver si antes del receso han terminado sus intervenciones.

Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor, como soy la ponente, preferiría que hablaran primero los señores ministros, para en todo caso tener contestación.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Bien, agradeciendo la cortesía de la ministra ponente. El señor ministro Franco fortalece su posición, y a mí me sirve nuevamente para mostrar cómo las analogías se pueden llevar en diferentes direcciones. Para aceptar nuevos Estados dentro de la Unión Federal, se tienen que cumplir una serie de requisitos que están consignados en la Constitución Federal. Para aceptar nuevos Municipios en cada uno de los Estados, donde tendrán que establecerse los requisitos, no por analogía, tendría que ser en la Constitución del Estado. Eso no quiere decir que yo rechace la intervención del ministro Franco, simplemente quiero mostrar que puede uno hacer analogías en diferentes direcciones, y eso debe llevar, más bien a hacer la analogía, en la medida en que nos acerque a la justicia. ¿Quiénes intervienen en la admisión de nuevos Estados en la Federación? El Congreso de la Unión, integrado por Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. ¿Cómo se integra la Cámara de Senadores? Con senadores que de algún modo están vinculados a cada uno de los Estados, y esto me lleva a una nueva analogía, cuando se va a tomar una decisión sobre creación de nuevos Municipios. ¿Quiénes deben decidirlo?, sólo el Congreso del Estado, en donde solamente hay diputados, a través de una reforma en la que tienen participación los Municipios en forma mayoritaria, y

entonces esta analogía llevaría a fortalecer la tesis de jurisprudencia. Bueno, esto era lo primero que yo iba a decir.

Lo segundo muy rápido, pienso que por las intervenciones que se han dado, estamos ante una situación en que este asunto tendrá que diferirse, aunque hay un problema de técnica, y nuevamente la técnica puede chocar con la justicia. ¿Cuál es el problema de técnica? Que aquí estamos debatiendo un problema ya de concepto de invalidez, y como que en cuanto a conceptos de invalidez, no es posible establecer la regla de que se requiere una mayoría especial. Pero esto va a traducirse finalmente en el problema de la invalidez o de la validez; de modo tal que desde mi punto de vista que simplemente apunto, no reiteraré, pienso que es el caso en que debemos estar los once integrantes del Pleno, para que esto se pueda resolver.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor ministro presidente. Siempre que oigo hablar del artículo 40 constitucional, siento que palpita dos veces más rápido mi corazón; seguramente no es así, porque me daría una taquicardia horrible.

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero, -ahí viene el pero— unidos en una federación establecida, según los principios de esta ley fundamental”. ¿Y cuáles son los principios?, aquellos a los que nos llevó el señor ministro presidente, artículo 73; y a los que nos llevó el señor ministro Franco, artículo 115; sí así es, entonces el régimen interior autónomo independiente, tan libre como Jalisco, está supeditado desde luego, a los principios de la ley fundamental.

¿Estos principios qué nos dicen? Bueno, mucho a lo que aludía el señor ministro Azuela, pero yo no quiero pasarme por alto lo que dice el párrafo, de la fracción I del 73: "El Congreso tiene facultad: Fracción I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal". Esta norma tenía mucho sentido cuando teníamos territorios, hoy que no las tenemos, no tiene sentido, salvo que se esté refiriendo, ¡y aguas con esto, cuidado, alerta!, "a estados extranjeros"; porque si se refiriera a estados nacionales, pues está la fracción III que pormenoriza los principios, a que aludía el señor ministro Azuela y en cuya visión analógica nos citó el señor ministro presidente.

Como se trata de algo breve, me detengo ahí.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, trataré de ser breve.

Los temas que se han tratado y a los que quisiera dar contestación, por principio de cuentas, se está diciendo que no se puede hablar de cosa juzgada por lo que establece el artículo 19, fracción IV de la Ley Orgánica del artículo 105 constitucional; porque esta fracción establece que para que haya cosa juzgada se necesita identidad de partes, identidad de actos e identidad de conceptos; con lo cual yo estoy totalmente de acuerdo.

Lo único que quiero mencionar es, no se está diciendo que es cosa juzgada para efectos de sobreseer en el presente juicio con fundamento en esta fracción; se está diciendo que hay cosa juzgada para efectos de no aplicación de una tesis jurisprudencial en la que se está variando el criterio, que de alguna manera, se había

externado en un asunto concreto. No podemos hablar de que hay cosa juzgada en términos del artículo 19, porque se ha dicho: "Es que el artículo se sobreseyó en la Controversia Constitucional 54"; el artículo 6° que se reclamó, porque en un momento dado era extemporáneo y el 35 no fue reclamado.

Entonces se dice: "No puede haber cosa juzgada de esto"; no, si la cosa juzgada no es de los artículos; los artículos me queda clarísimo, que uno no fue tratado en su constitucionalidad y el otro fue sobreseído por extemporáneo; y no estoy trayendo a colación el problema de cosa juzgada para sobreseer en este momento por el artículo 6°; precisamente el artículo 6° está analizado, está analizado y es el tema siguiente, y el análisis que se está haciendo de este artículo es en relación con su fracción VI.

Entonces, el tema de cosa juzgada no es el 19, fracción IV; el tema de cosa juzgada era únicamente como principio de excepción a la aplicación de un criterio jurisprudencial que se da con posterioridad a lo señalado por este Pleno en una controversia constitucional específica.

Por otro lado se ha dicho: "Se ha traído a colación el tema del litisconsorcio pasivo y que finalmente, éste tiene una razón de ser diferente y que no tendría en un momento dado por qué traerse a colación para esto, sobre todo si en una controversia un Municipio fue tercero interesado y otro Municipio fue promovente". Yo quisiera mencionarles, que en la doctrina procesal, el litisconsorcio se puede dar de manera activa, de manera pasiva, de manera voluntaria y de manera necesaria; entonces, tomando en consideración cualquier tipo de litisconsorcio, ¿qué es lo que entendemos por litisconsorcio? Litisconsorcio es que varias personas que de alguna manera están interesadas por una misma pretensión acuden a un litigio para impugnar una misma situación,



pueden ser como actores, pueden ser como demandados y además como actores o como demandados pueden comparecer de manera voluntaria o de manera necesaria. Cuándo de manera voluntaria, cuando todos ellos pueden tener el mismo derecho, pero no necesariamente tienen reconocido el mismo problema de personalidad. Cuándo tienen que comparecer de manera necesaria, cuando todos tienen el mismo derecho, pero además tienen el mismo problema de personalidad. Los condóminos, puede venir uno solo, no, tienen que venir todos, pero en este caso, los municipios todos tienen el mismo derecho. Sí, sí lo tienen todos los que están alrededor del que se va a crear, tienen el mismo derecho; sí, sí lo tienen, pero tenían la obligación de venir a litigar juntos, no, venía el que quería, el que se sentía afectado o el que no se sentía afectado, entonces traer a colación el problema de litisconsorcio era en ese sentido; era en el sentido de que aquí hay un grupo de municipios que sí son litisconsortes, por qué están en este litisconsorcio, porque a todos de alguna manera les involucra la creación de un nuevo municipio; de un nuevo municipio. Ahora, que están obligados a venir al mismo tiempo, no, no estaban obligados; podían si querían y si no querían no era necesario que estuvieran; sin embargo, desde el punto de vista de que se combate un primer Decreto; un primer Decreto en el que se crea este Municipio de Capilla de Guadalupe, y esta Corte dice: el procedimiento está viciado porque, porque no se otorgó adecuadamente la garantía de audiencia. Qué tipo de violación es ésta, es una violación de carácter procesal que involucra a qué, al procedimiento que de alguna manera implica el otorgamiento o negativa de la creación de este nuevo municipio.

Se ha dicho, por alguno de los señores ministros, éste es un acto nuevo el que ahora se está tratando; el anterior era el Decreto en el que se determinó que era inválido, porque cuando uno de los municipios vino a la controversia constitucional se dijo que no se

satisfacía su garantía de audiencia. En cumplimiento de esa resolución se dicta el nuevo acto en el que se crea nuevamente este Municipio de Capilla de Guadalupe, para el cual se sigue otra vez un procedimiento. ¡Ah! pero en cumplimiento a una sentencia de la Corte; a una sentencia que le dio lineamientos de cómo debería dar esa garantía de audiencia y entonces ahora viene nuevamente ese mismo Municipio y otro por separado, cada uno en su respectiva controversia constitucional y en el primero que estamos analizando, que no es el que vino como parte anteriormente, pero sí que vino como tercero interesado, nos dice: no se cumplió adecuadamente la garantía de audiencia. Claro que no vamos a analizar nuevamente la garantía de audiencia, si esta Corte ya dio el lineamiento para que se llevara a cabo. Vuelvo a preguntar aquí lo que nosotros tenemos que tomar en consideración es que sí hay un acto nuevo, que es el nuevo Decreto que ahora se está combatiendo, pero la violación; la violación sigue siendo la misma que es la violación a la garantía de audiencia; que es una violación procesal; que el procedimiento es único e indivisible y respecto del cual esta Corte ya tuvo pronunciamiento, por eso hay cosa juzgada; por eso hay cosa juzgada para la aplicación de un criterio que surge con posterioridad en el sentido de que estos requisitos deben estar en la Constitución. Esto en cuanto a la cosa juzgada.

Ahora dice el señor ministro Franco, me alejo de este criterio porque en mi opinión no tienen que estar necesariamente en la Constitución.

Yo quisiera decirles que sí participé de la jurisprudencia que ahora estamos debatiendo si debe o no aplicarse. Yo quisiera recordarles también otra situación. Cuando analizamos la competencia del Congreso del Estado de Jalisco y se determinó que sí había competencia por mayoría de votos, también se dijo que la competencia no estaba expresamente establecida en la

Constitución y que la advertíamos de una interpretación, tanto de la Constitución como de las leyes municipales y también dijimos que sí estaba reconocida implícitamente esa competencia y, además, se mencionó, si no mal recuerdo por el señor presidente, que en su opinión ni siquiera era necesario que estuviera establecida en la Constitución. Mi pregunta es: ¿Si para la competencia podríamos llegar a pensar que no es necesario que estuviera en la Constitución, pero sí en una Ley secundaria una Ley reglamentaria de la propia Constitución local?. La pregunta es: ¿La exigencia tiene que ser si la competencia puede estar en una Ley reglamentaria también el procedimiento no puede estar en una Ley reglamentaria? Que es un poco el criterio del señor ministro Franco. Yo creo que en ese sentido tiene razón; estamos siendo más papistas que el papa y más rigoristas. Por qué, porque al final de cuentas lo que se quiere y se pretende, a través del desarrollo de un procedimiento de esta naturaleza, es que se encuentra perfectamente establecido, delimitado, en el que las partes involucradas tengan la posibilidad de acudir, de ofrecer pruebas, de formular alegatos, de demostrar que debe o no debe crearse un municipio; entonces, el hecho de que esté establecido en la Constitución, en la Ley, yo creo que pasa a ser una cuestión de carácter secundario; pero por otra parte, en el propio decreto que ahora se combate y que constituye nuestro acto reclamado, la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal es la que instruye la reposición del procedimiento que dicta el decreto que ahora se combate, dice en su Considerando Séptimo: así las cosas, “la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal en sesión de trabajo de once de octubre de dos mil cinco, determinó iniciar el procedimiento de cumplimiento de sentencia de la Controversia Constitucional 54, para lo cual se notificó el diecisiete de octubre del mismo año, a los Ayuntamientos de Tepatitlán, Tepatitlán de Morelos, San Miguel el Alto, Arandas, Valle de Guadalupe, Totlán y Atotonilco el Alto, todos del Estado de Jalisco”, el inicio formal del citado procedimiento, cumpliendo con la

sentencia y mandándoles copia de la solicitud; entonces, aquí se están involucrando, como se le dijo en la sentencia a todos los municipios que de alguna manera estaban involucrados con el municipio que se iba a crear; por otro lado, refiriéndome a la petición expresa del señor ministro Azuela Güitrón en el sentido de que la importancia y la magnitud de este asunto generaría y requeriría la presencia de los once ministros, yo quisiera mencionarles que en la sesión anterior les leí una solicitud de la parte promovente, de la Controversia Constitucional, donde la solicitud era exactamente la misma; los involucrados nos decían, que al percatarse de que el ministro Góngora estaría fuera y que ellos consideraban que por lo dicho, que en este tipo de controversias era necesario que estuviéramos el total de los ministros, esta parte interesada, concretamente el Municipio de San Miguel el Alto, solicitaba que se aplazara la vista del asunto hasta que estuviéramos todos completos, y traigo la versión de la sesión anterior, y, quiero recordarles que la intervención fue de varios ministros en las que dijeron que no era necesario aplazar la vista del asunto; entonces, yo con este estado de cosas, vuelvo a preguntar, se aplazará o no se aplazara el asunto para continuar con la discusión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, recuerdo señora ministra, que dijimos que de la discusión se vería la necesidad o no de que estuviéramos los once, parece que todo apunta hacia allá, en que lo que hemos hecho no es incongruente con el acuerdo de la sesión anterior.

Han pedido la palabra la señora ministra Sánchez Cordero y el señor ministro Gudiño Pelayo.

Tiene la palabra la señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Señor ministro presidente, pues a mí me llamó mucho la atención lo que dijo la ministra Luna Ramos, sobre que la cosa juzgada ella la centraba en la aplicación de esta tesis que sobrevino con posterioridad de Martínez de la Torre a la invalidez del decreto de la anterior Controversia Constitucional, y me queda una gran pregunta, será válido en un procedimiento como lo dice la Constitución en el 115, de gobierno republicano, representativo y popular como es la creación de un municipio, alegar que una legislatura se vea afectada retroactivamente por un estándar de interpretación constitucional obligatorio que ha sobrevenido. Yo pienso que la Ley Reglamentaria en su artículo 43, es sumamente contundente, porque establece y creo que la respuesta es sí, porque el propio artículo 43 de la Ley Reglamentaria, los efectos generales que reconoce la Ley a las sentencias de acciones y controversias, obligan a su seguimiento, a fin de establecer la predicción de un posible resultado, en caso de que existiera impugnación constitucional como lo es, ante la Suprema Corte, y en el caso es evidente que el asunto de Martínez de la Torre, representó un elemento sobrevenido para predecir el resultado de una posible impugnación constitucional, criterio que además debía ser especialmente atendido en la segunda insistencia del procedimiento de creación municipal, en virtud de que el mismo ya relacionado de la misma manera con un procedimiento y una sentencia de la propia Corte, esa es mi opinión en relación precisamente a la interpretación que hace la ministra. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor, perdón que vuelva a pedir la palabra pero es pregunta directa hacia a mí, yo le contestaría a la señora ministra con otra pregunta directa hacia ella, ¿Y será justo, correcto, jurídico, y sobre todo propiciará la seguridad

jurídica, que esta Corte olvide los lineamientos dados para una garantía de audiencia en una controversia constitucional y en una queja?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señores ministros yo quisiera cortar por lo sano ya esta sesión. Para mí es ya evidente la necesidad de que estemos los once ministros en la decisión de este asunto, y en consecuencia les propongo formalmente el aplazamiento de la Controversia 131/2006, y de la que sigue, 130/2006, promovida por el Municipio de Tepatitlán Morelos, hasta que estemos reunidos los once componentes de este honorable Pleno.

Si están de acuerdo sírvanse manifestarlo con la mano levantada.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Tome nota señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Voy a levantar ya la sesión pública, en virtud de que tenemos nuestra sesión privada como todos los lunes. Los convoco para la privada en este mismo lugar una vez que el Salón de Pleno se desocupe, más o menos en quince minutos.

**(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 12:55 HRS.)**