

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 12 DE ENERO DE DOS MIL NUEVE.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
32/2007	<p>LISTA OFICIAL ORDINARIA UNO DE 2009.</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 274, por el que se reformaron los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, del 57 al 66, 90, 93, 94 y 109 de la Constitución Política local, publicado en el Periódico Oficial estatal el 2 de febrero de 2007.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ)</p>	<p>5 A 70</p> <p>EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
12 DE ENERO DE DOS MIL NUEVE.**

ASISTENCIA:

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.
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

(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.

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

Se somete a la consideración de los señores ministros, los proyectos de las actas relativas a las sesiones públicas número uno solemne, celebrada el viernes dos de enero en curso; número tres ordinaria, celebrada el martes seis del mismo mes; número cuatro solemne y número cinco ordinaria, celebradas el jueves ocho de enero actual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están a consideración de las señoras y señores ministros las actas con las que se ha dado cuenta.

Señor ministro Valls, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, gracias.

En lo que se refiere a la sesión del martes de la semana pasada, hubo ahí una confusión a la hora de tomar la votación, confusión propiciada tal vez por mí, en el sentido de que se votó la unanimidad para el otorgamiento del amparo; pero en cuanto al acto de aplicación, hubo siete en ese momento; esto ya se había votado en la sesión anterior, por eso mi confusión en cuanto a la inconstitucionalidad del acto de aplicación o la inconstitucionalidad del 138 del Código Civil. En aquel momento yo fui omiso al manifestar mi voto como ya lo había hecho el lunes, en el sentido de la inconstitucionalidad del 138 del Código Civil del Distrito Federal.

De ahí la confusión, por lo que le pedí al señor secretario general de Acuerdos del Pleno, que se hiciera la corrección, para que, el otorgamiento del amparo fue por unanimidad, pero la inconstitucionalidad del acto de aplicación fue por seis votos, y la inconstitucionalidad del 138 del Código Civil del Distrito Federal fue por cinco votos.

Haciéndose esta precisión, ya lo hizo el señor secretario en el acta, yo les hago la explicación, solamente fui omiso también al manifestar que haría voto particular, como lo manifestaron mis cuatro compañeros que habían votado en el mismo sentido de la inconstitucionalidad del 138 del Código Civil.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A ver señor secretario, yo sólo tengo aquí dos actas del jueves ocho de enero, y el señor ministro se refiere a la del lunes anterior.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Del martes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Ah!, del martes, ¿se repartió?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, se repartió.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Es de las que estamos discutiendo en este momento?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, y efectivamente como lo señala el señor ministro Valls, atendimos su sugerencia y se repartió a los señores ministros la nueva hoja número once, en donde se hizo la precisión a que se refirió él, y ya está repartida inclusive, copia de la hoja número once.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ya contiene la aclaración.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ya contiene las precisiones a que hizo referencia el señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con estas precisiones, están a comentario de los señores ministros las tres actas.

No habiendo observaciones, y ya recogida la aclaración del señor ministro Valls, consulto en votación económica la aprobación de estas actas.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

QUEDARON APROBADAS LAS ACTAS.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor ministro.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Solamente le rogaría al señor secretario, constara en el acta que corresponda, que haré voto particular.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, lo vamos a agregar, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias, en el amparo civil.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, cómo no.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007. PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 274, POR EL QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 7º, 8º, 27, 34, 35, 55, DEL 57 AL 66, 90, 93, 94 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 2 DE FEBRERO DE 2007.

La ponencia es del señor ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Puesto que ya se dio cuenta con esta controversia, y que ya fue presentada por el señor ministro ponente, quien en esa ocasión nos pidió seguir el problemario, creo que lo más conveniente es eso, seguirlo puntualmente porque hay varios, muchos temas que elucidar y una metodología estricta es lo que más nos conviene en el caso.

Consecuentemente, pongo a consideración del Pleno el Considerando Primero, página 52, que se refiere a la Competencia.

En este tema ¿hay observaciones de alguno de los señores ministros, en competencia?

No habiéndola, declaro superado este Primer Considerando.

Pasamos ahora a legitimación de las partes tanto legitimación activa, como legitimación pasiva, y aquí nos presentó un interesante dictamen el señor ministro Gudiño Pelayo.

Tiene la palabra señor ministro.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, gracias señor presidente. Señoras ministras, señores ministros, por lo que hace a la legitimación pasiva, en la consulta se señala que tienen el carácter de autoridades demandadas en esta Controversia constitucional los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate, Playa de Rosarito y Ensenada, todos del Estado de Baja California, y la Secretaría General de Gobierno del Estado; sin embargo, no se analiza la legitimación pasiva de los mencionados Municipios.

Al respecto, considero que conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno, por unanimidad en la Controversia 10/2000, y reiterado en diversas controversias, los Ayuntamientos llamados a esta controversia constitucional como autoridades demandadas, carecen de legitimación pasiva en la presente controversia.

Lo anterior, debido a que la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de reformas constitucionales que expida el Congreso local en los términos previstos por la propia Constitución Estatal, no puede dar lugar a que se le considere parte integrante del órgano legislativo, que emitiera la ley impugnada, pues es evidente que no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución Estatal; es decir, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales

supremas para validar o invalidar, en su caso, con su voto, las modificaciones a la Constitución discutidas y aprobadas previamente por el Congreso local, como órgano legislativo que permanentemente efectúa esta función.

En consecuencia, aun cuando en el proceso extraordinario de reforma a la Ley Suprema de una entidad, hay concurrencia del Poder Legislativo y de los Ayuntamientos, estas circunstancias no alteran la naturaleza y esencia del Poder Legislativo, esto es, en nada modifica su integración formal ni material.

Resulta aplicable al caso por analogía, la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno, visible en la página 469 del Tomo Décimo Tercero, marzo de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es el siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.- Tienen legitimación para promoverla en contra de reformas y adiciones de las Constituciones locales, el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso de las Legislaturas correspondientes, sin tomarse en cuenta los Ayuntamientos, cuando los mismos deban intervenir".

Tampoco es el caso de considerar a los citados Ayuntamientos como terceros interesados, en tanto no se satisfacen los requisitos que para tenerlos como tales, establece la fracción III, del artículo Décimo de la Ley de la materia, pues la sentencia que llegase a dictarse no les podría deparar perjuicio alguno al no tener efectos generales, y por tanto, circunscribirse los mismos única y exclusivamente a las partes involucradas en la controversia, sin que sea obstáculo para lo anterior que mediante proveído, el ministro instructor les otorgara el carácter de demandados, ya que los autos de trámite dictados durante el proceso no constituyen resoluciones que decidan sobre las características de las partes, o su calidad

como tales, por lo cual, no hay impedimento para que sea éste el momento procesal, en el cual se analice a fondo el carácter con que comparecen a esta Controversia los distintos entes involucrados y por consecuencia que se resuelva el tema, gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a consideración de los señores ministros esta objeción.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Es interesante el tema que plantea el señor ministro Gudiño, pero yo en principio no compartiría su punto de vista; en esencia cuando se da una reforma a la Constitución Federal, se sigue un sistema y ese sistema pues implica la participación tanto del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, con las Legislaturas de los estados, pero finalmente, quiénes son los creadores de la nueva norma constitucional, pues tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas locales; en este caso, estamos en la presencia de un sistema de reforma a la Constitución de entidad federativa, en este caso, el sistema implica Congreso del Estado y mayoría de los Ayuntamientos, pero indiscutiblemente son los autores de la Ley y no podría considerarse que hay una Ley si no es aprobada por los Ayuntamientos de los Estados, luego esto mismo a mí me llevaría a la conclusión de que sí tienen esa legitimación pasiva; da dos argumentos complementarios el señor ministro Gudiño: uno, la tesis, bueno yo creo que la tesis es completamente ajena a este problema primero se refiere a la legitimación activa y en la legitimación activa, se advierte, que se cumple la regla del 33% de los integrantes del Congreso, o legislatura correspondiente; entonces, en este caso como lo que se trata de garantizar es de algún modo, el que pueda tener posibilidad de defender alguna ley

o algún acto determinado la Legislatura, pues así se acepta; pero en el caso estamos en presencia de una legitimación pasiva; luego por el otro lado, nos dice el señor ministro que no les causa perjuicio, bueno pues en sentido literal como perjuicio a los gobernados pues no les causa perjuicio, pero como autoridades, pues indudablemente si se llega a declarar la inconstitucionalidad de una ley que aprobaron, pues tiene una consecuencia contraria a lo que fue su posición en el momento de aprobar la reforma a la Constitución local.

Yo creo que lo interesante del planteamiento del señor ministro Gudiño, es que nos obliga a examinar este tema y a definir algún criterio relacionado con esta situación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí yo estoy de acuerdo con el proyecto, en el mismo sentido que acaba de hacer uso de la palabra el señor ministro Azuela, de hecho yo solamente traía una pequeña observación en donde en el proyecto no se menciona la forma en que los Municipios referidos son representados, en caso de que esto haya sido por el Secretario General de Gobierno, lo que estoy sugiriendo es que debe hacerse mención, la mención correspondiente; sin embargo, bueno yo puedo tener otras tesis en relación a la legitimación o al interés legítimo del Municipio. El ministro Gudiño mencionaba la 10/2000, yo aquí tengo una la 9/2000 del Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, tampoco exactamente aplicable a este caso, esta es una legitimación, desde luego esta autoridad es autoridad demandada en esta Controversia que estamos revisando verdad, Pero en esta otra de Nativitas, yo recuerdo que nosotros establecimos que sí se actualizaba inclusive

como actor, el interés legítimo del Municipio para acudir a esta vía, cuando —dice esta tesis— se emitan actos de autoridad que puedan llegar a vulnerar en este caso su integración, pero este es otro caso, esta es una autoridad demandada y solamente mi observación iba en el sentido de que no se mencionaba en qué forma estaban estos Municipios representados y que a su caso se hiciera la referencia a la representación gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente, gracias señor presidente, señoras y señores ministros, para apoyar el sentido del proyecto y simplemente añadiría las consideraciones que hizo el ministro Azuela, con las que estoy totalmente de acuerdo, para dar una respuesta a uno de los argumentos muy interesantes que plantea el ministro Gudiño en más allá de si consideramos órgano o no a esta conjunción que se realiza para poder ejecutar esta función, me parece que argumentar que los, en este caso, los Municipios no realizan una función deliberante sería inexacto; es decir, el procedimiento es que el Congreso local aprueba, lo turna a los ayuntamientos y en los ayuntamientos se da una deliberación, por eso la Constitución local dice: "Que al remitirle la adición o reforma que haya sido aprobada, —estoy en el 112 de la Constitución del Estado— a los ayuntamientos deben mandárseles las copias de los debates"; consecuentemente, en el Ayuntamiento se debate lo que pudo haber sido la reforma y efectivamente, el Ayuntamiento dirá si está de acuerdo o no con la reforma y la suma de los votos de esos órganos deliberantes serán los que propicien la aprobación o no de la reforma si se da la mayoría que exige la Constitución local.

Consecuentemente, yo creo que el proyecto está bien orientado y que por supuesto son partes de un proceso, del ejercicio de una función y son partes indispensables para el ejercicio de esa función y consecuentemente, también les podría parar perjuicio el que en un momento dado se declarara la invalidez de las normas que ellos aprobaron.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Por lo que hace a la legitimación, yo coincido con los señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra, para determinar que sí la tienen los ayuntamientos y no abundo sobre lo que ya ellos han mencionado, con lo cual estoy totalmente de acuerdo. Únicamente quisiera mencionar, que en el proyecto efectivamente no se hace cargo de esta legitimación y también mencionar, que existe copia de contestación de demanda solamente de un Municipio, del Municipio de Tijuana, no así de los otros 3 que están señalados como autoridades demandadas y en ese caso, la contestación sería, ¡bueno! Podría ser en un momento dado, lo que establece el artículo 30 de la Ley Orgánica del artículo 105 constitucional; pero en este caso concreto, creo que ni siquiera tiene por objeto decir, que hay presunción de validez por falta de contestación de demanda, porque se trata precisamente de una ley y cobra aplicación la vieja tesis de jurisprudencia que en amparo se utiliza mucho, "que tratándose de un acto reclamando en el que éste es una ley, pues que carece prácticamente de necesidad de probarse"; y, este es el caso, porque efectivamente se trata de un Decreto en el que se están haciendo reformas a la Constitución del Estado de Baja California; creo que esto podría completarse en el

proyecto, sobre todo diciendo, "Que sí hay contestación, por lo que hace a uno de los Municipios", y por los que no existe contestación, ¡bueno! También deben tenerse por ciertos los actos que se reclaman.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias presidente.

Ya en la tónica que ha tomado la discusión en este tema, prácticamente es decir, que estoy totalmente de acuerdo con el proyecto, en tanto que como se ha dicho los municipios forman parte del proceso legislativo y que son ellos realmente los que intervienen, los municipios que están participan en la elaboración de las normas que en última instancia afectan al Tribunal Superior del Estado.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más de los señores ministros?

Yo quisiera sumar mi voto a la disidencia del señor ministro Gudiño Pelayo.

Ahora me explico: En Baja California los municipios se cuentan con los dedos de las manos, son 5 creo; pero en Oaxaca, son 570 municipios y si aquí establecemos que los municipios tienen legitimación pasiva cuando lo impugnado es una reforma a la Constitución local, estamos; Uno, obligando a que sean autoridades demandadas en todos los casos; nuestra experiencia tratándose de la Constitución Federal, donde hemos aceptado la legitimación pasiva de las legislaturas, nos lleva a que 32 emplazamientos son

ya problemáticos, pienso en Estados como Oaxaca, como Veracruz, que tienen más de 300 municipios; hay varios Estados que son paradigma, de la que se ha llamado al menos en Oaxaca, "pulverización del municipio".

Leo el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución: "Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: fracción II.- Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de controversia".

La ley secundaria es muy precisa, quien haya emitido y promulgado la norma general.

¿Quién emite la norma general?

En el caso de la Constitución federal, para mí, no hay duda de que es el Congreso de la Unión quien la emite, después de que hace el recuento de votos y dice: "el procedimiento se ha colmado, se ha perfeccionado, esto es Ley". ¡Vaya! Está aprobada y vaya al presidente de la República para su publicación.

Igual pasa aquí, en el caso de los Municipios, sin lugar a duda tienen una participación importante, significativa en el proceso de formación de la reforma constitucional, sin la mayoría de votos no hay proceso constitucional, pero el Legislador secundario, pienso que fue escrupuloso, en no dar legitimación procesal activa, a todos aquellos que participan con voz y voto en el proceso legislativo, que es el caso de los Municipios, si así fuera, cada diputado en lo individual, tendría legitimación activa porque el voto de un diputado cuenta igual que el voto de un Municipio, comparativamente, cada uno en su cómputo correspondiente.

Mi perspectiva personal, es que no hay ningún inconveniente en que el instructor llame a los Municipios que sea del caso llamar, pero que no siempre tienen el carácter de parte demandada, ni en la acción, ni en la controversia, sino solamente cuando en los conceptos de invalidez se aducen vicios propios al voto emitido por el Municipio correspondiente. En la controversia de la mal llamada "Ley Indígena", porque era una reforma constitucional, se adujeron respecto de determinadas legislaturas, violaciones a su Constitución local, en la emisión del voto correspondiente, aquí en este caso, se puede examinar cómo estuvo el voto de cada uno de los cinco Municipios que participaron, y decir: "el voto de Mexicali no es legal, porque no se integró el Cabildo como debe de ser". Si sustentamos el criterio indiscriminado de que en cada acción de inconstitucionalidad o controversia por reforma estatal, se deben llamar a todos los Municipios estatales, pienso que estamos en contra del principio de economía procesal y de eficacia y prontitud en la administración de justicia; porque repito, vamos a tener algunas situaciones verdaderamente complicadas, más aún, hemos juzgado ya reformas constitucionales estatales sin llamar a los Municipios, mi posición es: sumándome a las expresiones del señor ministro Gudiño Pelayo, abrir una sola excepción, no son parte demandada en la controversia, salvo el caso de que en los conceptos de invalidez se planteen violaciones al principio de legalidad en la emisión del voto del correspondiente Municipio. En este sentido emitiré yo mi voto.

Había tomado la palabra el ministro Gudiño, se la concedo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Ya no es necesario, presidente, ya me ajusté sin materia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Suficientemente discutido?

Tome votación...

¡Ah! perdón. Adelante señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. En las cuestiones que se me plantearon, la señora ministra Sánchez Cordero y la ministra Luna Ramos me piden, y por supuesto lo hago, que aclare la condición de la representación, también esta mención que hace la señora ministra Luna Ramos, en cuanto a la respuesta del Estado, del Ayuntamiento, perdón, de Tijuana, que es el único que en el caso concreto, entonces en ambos casos, por supuesto, lo incorporaría al proyecto. Por lo demás, me parece que las razones son muy claras, en una y otra posición, creo que no es el caso de estar entrando a polemizar cada uno de los puntos. Yo pienso, como lo han señalado los señores ministros que han participado muy brevemente, nada más que sí forman parte de un órgano Legislativo que hace o un órgano que hace una función legislativa y la suma justamente de esas voluntades orgánicas, no individuales, como lo señalaba usted en su ejemplo, es la que justamente permite la constitución de un órgano y por eso me parece que precisamente la fracción I, del 10, cuando habla de entidades, poderes u órganos, etcétera, se está refiriendo a esos órganos que participan en la composición o en la creación normativa.

Yo, por esas razones, es que considero que con los ajustes que se han propuesto, se puede sostener este punto de la legitimación pasiva.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- No desconozco todas las cuestiones que crearían problemas en la notificación de los ayuntamientos cuando se plantearan controversias o acciones de

inconstitucionalidad en relación con reformas a Constituciones locales. Sin embargo, pienso que aun este tema llevaría a un debate académico importante.

Recordarán ustedes que hay quienes han sostenido que no existe Constituyente permanente o Poder reformador de la Constitución, sino que en realidad se trata exclusivamente de una fórmula constitucional que se debe de cumplir cuando se quiera reformar la Constitución, y como que aquí implícitamente estaríamos aceptando esta posición, porque igual de valedero se ve este argumento como el de las reformas a la Constitución Federal. No hay un órgano que sea el Poder reformador de la Constitución, sino es simplemente un conjunto de reglas que establece la Constitución que deben de cumplirse cuando se quiera hacer alguna modificación o reforma a la Constitución, entonces lo mismo se diría: pues en materia de Constituciones locales, pues se da lo mismo, no se trata de un órgano, sino que es un conjunto de normas que señalan qué debe hacerse para modificar o reformar las Constituciones locales.

Yo entiendo que sobre todo cuando está uno en el terreno académico, pues esto es muy debatible. Si uno atiende al texto literal de la Constitución Federal, en ella no se habla de poder reformador de la Constitución, no se habla de Poder Constituyente permanente, no, no se establece esto. Esto es creación de la doctrina, pero también siento que es una creación de la doctrina que la Corte ha venido aceptando por lo que toca al Poder reformador de la Constitución de una manera implícita tan generalizada que ni siquiera se ha planteado que se redacte una tesis que hable de que hay un órgano, que es el Poder Constituyente permanente o el Poder reformador de la Constitución, que son términos también que académicamente se han usado con conveniencias e

inconveniencias; de modo tal, que no veo el tema tan sencillo para que ya lo procedamos a votar, sino que estamos cuestionando una situación de cómo entender, cuando se habla de órgano, y refiriéndose a las reformas de una Constitución. Yo ahí diría: pues como ocurre tan frecuentemente cuando se hacen reformas, no se piensa en lo excepcional, porque lo normal es que se impugnen leyes o actos, y aquí estamos en impugnación de leyes constitucionales, pero como que eso no se toma en cuenta cuando se redacta quiénes se constituirán como demandados; se piensa en general, leyes o actos y entonces esto es muy fácil de entender, entonces estamos en un terreno de interpretación y en ese terreno de interpretación, pues tendremos que sacar una buena conclusión; de ahí que no me arrepienta de haber dicho: me parece que lo importantísimo del tema planteado por el ministro Gudiño es que tengamos que definir un criterio y tratar este tema. Así es que yo pienso que todavía, pues debe esto debatirse más y no resolverlo así, pues como, pues es evidente una de las posiciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bueno, simplemente preciso. Mi posición descansa en la interpretación restrictiva del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria del 105, fracciones I y II, que concede el carácter de parte demandada a quien haya emitido o promulgado.

Para mí, tanto las Legislaturas de los Estados, en el caso de la Constitución federal como los Municipios, en el caso de la Constitución local ni emiten ni promulgan; sancionan la norma general aprobada por el Congreso de la Unión, en un caso, por el Congreso estatal en otro caso; y la legitimación no se da aquí para quien sanciona, sino solamente para quien emite o promulga; la emisión, repito, la hace el Congreso hasta que cuenta con el voto

aprobatorio mayoritario de los Municipios y ya dice: esto es ley; en fin, señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias. Yo comparto la propuesta del proyecto, en el sentido de tener como autoridades demandadas a los Municipios del Estado de Baja California, pues al haber participado en el proceso de creación de la norma general impugnada, los respectivos Ayuntamientos deben estar en aptitud de sostener su validez; sin embargo, me parece necesario hacer la precisión de que los Ayuntamientos de Mexicali, Tecate, Playas de Rosarito y Ensenada no comparecieron a juicio, lo que hace innecesario analizar su legitimación pasiva.

Por cuanto hace al Municipio de Tijuana en cambio, debe reconocerse la legitimación pasiva, que es el facultado para ello porque se hizo por conducto del síndico-procurador la comparecencia y está facultado en términos del artículo 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California; por lo tanto, estoy con el proyecto en esta parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Sé que estábamos ya en una situación prácticamente de voto por eso no abundé en las razones pero ahora lo hago con más detenimiento.

En primer lugar, la tesis que cita el ministro Gudiño, si bien es cierto que se aplicó en la Controversia 10, que él cita, es una tesis que parte fundamentalmente de acciones de inconstitucionalidad y creo que ahí hay una diferencia fundamental entre un caso y otro, aquí estamos en una situación contenciosa, como lo sabemos todos, en

donde el Poder Judicial está impugnando estas reformas a la Constitución del Estado; si ustedes miran la página 5 del proyecto, donde hace una síntesis de agravios, el tercero de los agravios planteados por el Poder Judicial específicamente combate la actuación de los Ayuntamientos y viene en relación con otras actuaciones que a juicio del Poder Judicial del Estado debió darse; entonces aquí sí hay un concepto específico de invalidez respecto de esta actuación.

En segundo lugar, creo que el énfasis que hace el ministro presidente en la fracción II, del artículo 10, en el concepto de que hubiere emitido, creo que sí nos lleva a preguntarnos ¿qué quiere decir “emitir”?, yo entiendo que una disposición adquiere validez jurídica sólo cuando se ha logrado la totalidad de los elementos que parte; por estas razones es que nosotros, me parece en los asuntos que tienen que ver con normas generales aceptamos como partes demandadas cuando se combate una ley a las Cámaras, a la autoridad refrendadora, a la autoridad promulgadora; es decir, al conjunto de órganos que están participando en el proceso de creación de la ley.

Para entender el tema a la inversa ¿qué acontecería en los casos en que un Ayuntamiento no hubiere constituido o no se hubiere constituido adecuadamente?, lo que tendríamos que aceptar es que hay un vicio procedimental de fuerza tal que nos llevaría a anular probablemente esta disposición. En el caso del Estado de Baja California sabemos todos que estamos ante cinco Ayuntamientos, ¿qué hubiera acontecido si por ejemplo sólo dos hubieren aprobado y tres no?, pues entenderíamos que no hay norma; es decir, no se hubiere logrado el proceso completo y, por ende, no se hubiere logrado esta disposición.

El vicio me parece que es en la autoridad emisora, no en el sentido de emisión final; promulgación es el acto ése de emisión final, pero la emisión me parece que es la participación de todos los actores.

En cuanto al principio de economía procesal, yo entiendo la importancia de lo que dice el ministro presidente, y sí me parece que aceptar este criterio sí nos lleva a tener que hacer ajustes en la instrucción de los asuntos; pero también me parece que al principio de economía procesal tendríamos que incorporarle el principio de completitud, que es un principio tan bueno como el otro; ¿por qué?, porque sí tenemos que tener a la vista las manifestaciones de los actores o de los órganos en este sentido, no los diputados porque se refiere la propia fracción a entidades, poderes u órganos, entonces, se está refiriendo al conjunto orgánico no a las individualidades que participaron en ese proceso de creación. Entonces, también me parece que desde el punto de vista procesal, resolver la cuestión efectivamente planteada, cuando existe esta condición como en el caso concreto de un agravio en donde está señalando que hay una dificultad, que ese es el asunto que estamos tratando, de una dificultad que por alguna consideración que se establezca, sí me parece que es la única manera de resolver la cuestión efectivamente planteada, trayendo repito a la totalidad de los ayuntamientos.

Si hubiere en el caso de Oaxaca una situación en donde con esos quinientos ayuntamientos, o en el caso de Veracruz que se señalaba, en el cual se nos dijera que se estima que la actuación de los ayuntamientos de Veracruz o de Oaxaca, etc., es incorrecta, entonces me parece que penosamente tendríamos que emitir tantos oficios como ayuntamientos, llamarlos a juicio, y hacer una instrucción mucho más compleja en ese caso concreto. Yo lo que le veo la ventaja a este asunto, es que en la página 5, insisto, sí hay

un concepto expreso en relación con ayuntamientos concretos. Puede no ser un concepto perfecto, porque está hablando de que el gobernador tuvo que haber vetado, y tuvo que haber hecho una serie de cosas, pero me parece que ahí es para este caso la razón por la cual nosotros llamamos a esta entidad. Entonces, viendo el asunto de este caso concreto, creo que deberíamos dejar de lado las razones numéricas o las razones de la complejidad de esos temas, enfocarnos al principio central de resolver la cuestión efectivamente planteada, y entonces sí, por esa puerta incorporar a los ayuntamientos en razón de que se hubiere hecho un planteamiento concreto que los haga participar en la litis. Creo que esto es un principio que tiene un razonable equilibrio como en este caso concreto.

Pero insisto, y nada más para que quede esto, una cuestión, no da la impresión de que lo que estamos diciendo, es que es complicado, bueno, sí es complicado, pero eso corresponde a la litis, pues se hace, y qué pena porque eso es lo que las partes nos están planteando, pero sí me parece que podríamos terminarlo enganchando en términos de: Uno. No es una acción, y por ende, tenemos unas reglas distintas, cuando estemos en acción vemos las reglas de la acción, que no es el caso, tenemos una condición contradictoria, y en este caso, pues sí nos está diciendo que cree el Poder Judicial que los ayuntamientos hicieron algo que no le parece razonable. Entonces creo que en ese sentido, podríamos ir avanzando en esta posición, conjuntando las posiciones también que se han manifestado esta mañana.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Advertí yo que el señor presidente dijo: que el precepto hablaba de emitir o promulgar, pero curiosamente no dice emitir o promulgar, y quizá ahí pudiera haber

una interpretación gramatical rígida, dice: emitir y promulgar. Cómo podría hacerse la interpretación gramatical para conciliar estas situaciones, pues que está reservando la calidad de demandado, no solamente a las entidades, órganos que hubieren emitido, sino solamente a las que además de haberlo emitido, lo hayan promulgado, pues con lo cual ya se reduce la situación. En otras palabras, quiénes emitieron, de acuerdo con esta expresión que coincido que hizo el señor ministro Cossío: "las reformas constitucionales del Estado de Baja California", el Congreso local y los ayuntamientos. Quiénes lo promulgaron, pues exclusivamente el Congreso que de acuerdo con la Legislación local, es el que promulga las normas. Entonces, el único que emitió y promulgó, fue el Congreso, los ayuntamientos emitieron, pero no promulgaron, y ahí se podría dar toda esta justificación que se ha dado, en el sentido de...sería absurdo que se llamara a todos los municipios, cuando no se señalan irregularidades cometidas por alguno de ellos. Por lo que debe entenderse, que salvo en caso de que se esté señalando una irregularidad, entonces de algún modo se les está haciendo participar de una manera relevante en esto que insisto, parece que son temas muy obvios, pero se le ocurre a alguien como ahora se le ocurrió al ministro Gudiño, hacer el planteamiento y como que a quienes lo veíamos muy obvio, pues rápidamente lo refutamos, pero resulta que se suma el señor presidente y dice pues yo me sumo a la objeción y empieza a aparecer pues algo que es lo real, que este tema no está claramente definido, no está claramente resuelto en la ley y entonces tenemos que interpretarla y ahí es donde tenemos que ver las conveniencias, los inconvenientes y entonces tratar de resolverlo de una manera más satisfactoria ¿qué es lo que en el fondo ocurre? Que si la emisión involucra a muchos distintos entes, pues es importante tener en cuenta lo que cada uno tuvo como respaldo para apoyar esa reforma, porque de otra manera pues sería dar

preeminencia a unos respecto de otros y no, hay tal equilibrio que si no interviene uno, no se considera que se da la reforma constitucional, ni se emite la reforma constitucional, entonces hay elementos en ese sentido; ahora, hay los otros inconvenientes pues que por otro lado siempre en los argumentos tendemos a exagerar, el caso de Oaxaca es muy especial, yo creo que hay muchos casos intermedios en donde el problema no sería tan grave.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que la exposición última del señor ministro Cossío tiende a acercarnos bastante, yo la configuraría más o menos con esta expresión, los municipios demandados tienen legitimación procesal activa puesto que aun cuando no participaron en la promulgación de la ley, en los conceptos de invalidez hechos valer se atribuyen vicios propios de sus actos, porque esto es muy importante, yo entiendo que un Municipio tenga interés en defender la validez de su voto que es lo que se le imputa, si entendí así la exposición del señor ministro, pues con esta aclaración yo estaré en favor de... Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente. Yo por supuesto también estoy totalmente de acuerdo en que tratemos de ceñir las soluciones al caso particular, ha sido una tesis que reiteradamente he sostenido y efectivamente como bien decía el ministro Azuela, esto nos obliga a digamos reciclar argumentos que hemos dado respecto de estos temas, yo he sostenido siempre que esto se trata de un órgano complejo y me parece que abona a la consideración que se acaba de hacer el que nos ciñamos al caso, pero no de manera absoluta, porque puede ser que haya una impugnación por ejemplo por procedimiento, argumentando que no se hayan dado las aprobaciones suficientes de los ayuntamientos, en cuyo caso también tendríamos, no sólo la

obligación, sino la necesidad de llamarlos al juicio para que dieran su opinión y lo digo porque por ejemplo tan es cierto lo que dice el ministro presidente de nuestro gran mosaico complejo y diferenciado, que la Constitución de Oaxaca, para su reforma, probablemente pensando en la reflexión del ministro presidente, no dispone que sea necesaria la participación de los Ayuntamientos, entonces yo creo que esto nos obliga a ir en este camino que han marcado el ministro Cossío y el ministro presidente, de darle salida en este caso argumentando que en principio los municipios son llamados a juicio en tanto son partícipes del proceso y en tanto es necesaria su comparecencia para la solución del caso concreto y me parece que esto podría resolverse este punto que hoy hemos discutido. Gracias

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún comentario más?
Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Bueno, creo que se ha acercado ya mucho una posibilidad de sostener el proyecto con estos argumentos; sin embargo, creo que si es un problema que sí amerita una discusión muy amplia. ¿Por qué razón? Lo que está diciendo el artículo Décimo, dice: como demandado, se tiene como demandado en las controversias la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado.

¿Qué nos dice el artículo 112 de la Constitución local? Dice: “Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: Cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos con copia de las actas de los debates que hubiere provocado, y si el cómputo efectuado por la Cámara de los votos de los Ayuntamientos

demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.”

¿Qué quiere decir? Bueno, que el Constituyente Permanente que se establece en la Constitución del Estado de Baja California es un órgano complejo, pero es un órgano al final de cuentas, en el que está inmiscuyendo tanto al Poder Legislativo como a los Ayuntamientos que integran el Estado; en este caso pues bueno, son muy poquitos y quizá no hay ningún problema para su emplazamiento, pero finalmente lo que interesa para determinar a quién se debe de llamar es si éstos son o no parte del órgano que emite la ley que en un momento dado se está combatiendo, y en este caso concreto lo que se está combatiendo es precisamente la reforma constitucional, y parte del órgano que ha emitido esta reforma son tanto la Legislatura como los Ayuntamientos, ¿por qué razón?, porque el poder del Estado es uno solo, que se ejerza a través de diferentes órganos es otra cosa, el 41 lo dice muy claramente: el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

Sí, el poder es uno, ¿que se ejerce a través de qué?, de órganos distintos, y éste es un órgano a través del cual se está ejerciendo el poder precisamente para la emisión de una reforma constitucional; por estas razones yo creo que dependiendo de cómo se lleva a cabo la emisión de esa Ley o de esa reforma correspondiente, será el órgano legitimado tanto pasiva como activamente para poder acudir a la controversia constitucional, y en este caso concreto creo que el artículo 112 de la Constitución sí determina que hay una participación activa de los municipios en la emisión de la reforma constitucional, puesto que tienen que determinar si están o no de acuerdo con ella para que ésta quede o no integrada; al ser parte de ese órgano y sin su participación no poderse considerar emitida,

pues yo creo que sí tendría que tenerse como legitimada pasivamente. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. En principio yo analicé el problema así: ¿Es el Ayuntamiento parte de la formación de la Ley? Sí, sí lo es. Si esto es así está legitimado para actuar en una ley en donde se impugna y tiene legitimación, pasiva desde luego, una ley en donde se impugna todo el proceso en el que intervino.

Viendo el artículo 10 a que hacía referencia la señora ministra, se pone mucho énfasis a la emisión, y yo hago el análisis ahora más completo, según mi parecer, en este sentido: el único que emite la norma es el Congreso, el Ayuntamiento que vota puede impedir la promulgación si no, junto con otros, permite la mayoría, pero de hecho él no emite, tiene una posibilidad negativa, junto con otros, no autónomamente.

Por otra parte, en el proceso de discusión no interviene ante sus pares, no se ponen a discutir todos los Ayuntamientos de un Estado de la República, su discusión es interna, hacia adentro es dónde se da la discusión, pero llega a una conclusión: aprueba o rechaza; si rechaza, o no vota simplemente, lo único que está haciendo es significando su voluntad de que no se emita la norma, pero él no emite la norma; si esto es así puede llegarse a la conclusión de que no está legitimado, si lo vemos así.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí gracias señor presidente.

El procedimiento para la reforma de la Constitución de la entidades federativa, es un procedimiento un tanto espejo de lo establecido en el 135 para la reforma de la Constitución Federal; es decir, allá es el Congreso, más las Legislaturas de los estados; aquí es el Congreso local más los Ayuntamientos municipales; es un proceso complejo, es un proceso complejo en el que indudablemente los Ayuntamientos tienen una intervención, como lo prevé el proyecto del ministro Cossío, yo no veo que pueda hacerse la interpretación, con todo respeto que se ha hecho por parte del señor ministro Gudiño Pelayo.

En conclusión, al ser un procedimiento complejo y en la forma que lo trata el proyecto del ministro Cossío, yo vengo de acuerdo con dicho procedimiento y con el proyecto. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, quería yo señalar que en la Constitución tampoco hay nitidez en situaciones relacionadas con la formación de las leyes en torno a la promulgación, porque en la parte correspondiente, por una parte da la impresión de que al presidente solamente se le da la facultad de publicar, pero en otra parte, se habla claramente de que es el que promulga; una parte, en la que está señalando: “todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates y sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones; aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra, si ésta

lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer lo publicará inmediatamente” pero en otro inciso, habla... “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen, deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora, si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación; entonces, la promulgación es del Ejecutivo; entonces, cuando se habla en la Ley Reglamentaria de su emisión y publicación, en realidad es correcto lo que había interpretado el presidente para su emisión o publicación; entonces, ¿quién está legitimado?, tanto el que emite como el que promulga; y entonces, esto nos lleva al proyecto original, por qué, porque ¿quién emite?. Aquí nos está diciendo que es ley o decreto cuando lo aprobó una Cámara, la que aprobó originariamente, no lo tiene que aprobar la otra y hasta que lo aprueba la otra y no lo objeta el presidente, no lo veta el presidente; entonces, puede hablarse de ley o decreto que todavía estaría pendiente de promulgación y publicación. El presidente normalmente emite el decreto promulgatorio y en él ordena a la Secretaría de Gobernación que haga la publicación en el Diario Oficial de la Federación; creo que sería interesante pedir la Constitución de Baja California, para ver cómo está prevista esa situación de la formación de las leyes y de las reformas constitucionales, pero yo sí voy en la línea de la ministra Luna Ramos que de una vez resolvamos este problema y no decir: bueno, pues vamos a decir que ahora como éste sí se le afecta, no, no, eso ya implica decir: sí se le tiene que considerar con legitimación pasiva. Ahora, no vinieron, pero eso sí ya es culpa de ellos, pero a los que vinieron sí y a los que no vinieron no, no, no, tiene que haber un criterio, eso es lo que ayuda a avanzar y si ya

salió el tema propuesto por el ministro Gudiño, pues yo sí pienso que debemos darle de una vez cauce y definición y no llegar a lo de la graciosa huída de decir: pues ahora sí, después a ver que diremos y después resulta que ya se va a dar como antecedentes ¡ya dijimos! en aquella ocasión del caso de Baja California; y entonces, no resolvemos el problema fundamental de si se les considera con legitimación pasiva o no a los Ayuntamientos cuando en la Constitución respectiva, se les señale dentro del proceso de reforma constitucional, a mí me llamó mucho la atención y tengo curiosidad para ver la Constitución de Yucatán, cómo resuelve el problema de una reforma constitucional que aparentemente pues queda reducida quizás a las mayorías de votos en el propio Congreso, porque si no participan los Ayuntamientos, pues yo así en principio diría ¿Qué no será medio violatorio del 115 constitucional?

Entonces no cuentan ahí, son quinientos y pico pero por eso mismo son tantos que ni cuentan, no, yo creo que el problema, pero no vayamos a resolver el problema de Yucatán cuando estamos en el de Baja California.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Oaxaca.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: De Oaxaca, perdón, Oaxaca, no sé, perdones recíprocos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Que si el señor ministro Azuela quería saber cuál era el procedimiento de reforma constitucional, con mucho gusto se lo leo, acá tengo la Constitución, dice: "Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos, cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos

terceras partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado y si el cómputo efectuado por la Cámara de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución. Si transcurriera un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma. Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado podrán ser sometidas a referéndum de conformidad a las disposiciones de la ley que establezca, las adiciones o reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado mediante dictamen referente a la afectación del texto de ésta y a la parte de su cuerpo en que debe incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional que deberá promulgarse sin necesidad de otro trámite".

¿Qué quiere decir? Que establece dos tipos de reforma constitucional; una, cuando es iniciativa de la propia Legislatura o de los Municipios en donde sí necesariamente tiene que ser la votación de las dos terceras partes y la participación de los Ayuntamientos y la otra cuando es reforma constitucional simplemente la adoptan y ya no es necesaria la participación de los Ayuntamientos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, sintetizando un poco las dos participaciones anteriores que me llevan a mí a la solución de insistir en relación con la propuesta del proyecto, tal vez con algunas adiciones, quedaría, creo que totalmente clara, desde un punto de vista tal vez muy simple, en tanto que estamos ya haciendo la proyección a irnos a otros terrenos de definiciones tal vez muy convenientes, tal vez muy necesarias, pero creo que en el caso concreto en aquellos donde se encuentren en esta situación similar, no lo requiere y ahora lo han señalado, como principio en todos aquellos procesos legislativos donde la emisión de una norma, donde participe alguien en su confección, en última instancia, habiendo un conflicto, una controversia constitucional, como en este caso, desde luego es un contradictorio, hay partes, lo ha explicado ahora el señor ministro Cossío, hay actor y demandados, entonces ya eso está dándoles un estatus para participar en una controversia y habida cuenta la naturaleza de este importante recurso de control de regularidad constitucional, vamos a ver que todo aquel que sea parte en el proceso legislativo como tal puede ser parte en un litigio, siempre y cuando su normativa constitucional así lo señale, independientemente de la extensión o brevedad de su participación, el que interviene en el proceso es un ente señalado constitucionalmente para participar en la confección con un papel más, menos destacado, el que sea, la emisión de un voto ya es un ente pasivamente legitimado para intervenir en una controversia que tiene como objeto en última instancia, evitar las invasiones de competencia respecto del cual de un poder que se siente lesionado con esa emisión de esa norma.

Para mí creo que esa es la solución del proyecto, esa es la solución por la cual se le da entrada y por eso estoy de acuerdo; es una solución simple; es una solución procesalmente simple –si se quiere–; pero no abandona ninguno de los temas constitucionales.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Escuché que se volvía a discutir, a plantear la diferencia entre promulgación y publicación en la Constitución Federal.

Ese problema fue resuelto hace ya muchos años; en ejecutorias -1884-, que son similares promulgación y publicación; aquí se habla de emisión y publicación.

Y yo creo que lo que quisieron decir los oaxaqueños, viendo el diccionario de la lengua, es, emitir es: expulsar, dar a conocer; pues es lo mismo, nada más que no quisieron tomar las palabras de promulgación y publicación; pero es el mismo tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Creo que para simplificar la cuestión de la discusión, podríamos tomar dos caminos: En primer lugar discutir –como lo decía el ministro Azuela-, el tema en términos simplemente abstractos e inclusive votarlo.

Tienen legitimación los ayuntamientos cuando participan en el proceso de reforma ¿sí o no?

Y después el tema –en caso, dependiendo de la votación-, sobre si en el caso concreto que hubo conceptos, etcétera; pero eso dependerá de la votación inicial; creo que eso nos simplifica muchísimo.

Yo sostendré el proyecto con los comentarios que hacía la ministra Sánchez Cordero y la ministra Luna, sobre la representación.

Daré cuenta de esta demanda, o contestación -¡perdón!-, del Municipio de Tijuana; y por supuesto, podríamos reforzar con todos los criterios que se han establecido aquí, en caso de que tuviera mayoría, inclusive para hacerla una tesis.

Creo que, resuelto ese primer problema sobre el carácter general de los ayuntamientos en estos procesos, en el segundo caso -y viendo esta votación-, iríamos ya al del caso concreto; pero -insisto-, eso ya dependería de los resultados, yo no me quiero adelantar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, se han dicho cosas muy importantes.

Antes de tomar la votación quisiera yo hacer un resumen.

Dice el señor ministro Silva: la solución muy sencilla es que aceptemos la legitimación pasiva porque, todo aquél que tiene participación en el proceso legislativo, tiene interés en la defensa de la ley y esto es lo que le da la legitimación pasiva; es una solución ciertamente fácil y podemos llegar a ella.

Yo quise la otra, la restrictiva; ¿quién es el órgano que emite la norma y quién lo representa?, porque no podemos tener a un mismo órgano legislativo representado seccionadamente; ¿cada Municipio representa al órgano Legislador que emitió la ley?, creo que no; la explicación que nos dio Don Sergio Aguirre Anguiano, a mí en lo personal me parece plenamente convincente: los municipios no emiten la norma; emiten un voto; pero ni siquiera

saben si se va a dar la suma total de votos aprobatorios para que la norma pueda pasar.

La publicación y promulgación no hemos tenido ya mayores dudas, las jurisprudencias que cita el señor ministro Góngora, identifican los actos de promulgación y publicación.

Pero sí creo que son dos legitimaciones: para quien emite y para quien publica y promulga.

Y toda mi observación va en el sentido de que si el 10 dice quién emita y quién promulgue; en el caso de los municipios, ni emiten ni promulgan.

Ahora bien, hay actos reclamados distintos a la norma en sí, que son las partes del proceso que pueden ser objeto de control, como es el voto del Municipio “fulano” que no fue legal; entonces, esto no descarta la posibilidad de que cada Municipio dentro de la participación que tuvo, defienda la que le corresponde, y para emitir mi voto cumplí con todo lo que dice la Ley Orgánica Municipal y la Constitución, y aquí están las actuaciones correspondientes; pero, darles el carácter de demandados en la Controversia, pues implica estudiar tantas contestaciones como se presenten. Esto es una razón práctica, sin lugar a dudas, pero para llegar a ella mi fundamento es estrictamente legal, el artículo 10 sólo da legitimación pasiva a quien emite, al órgano o poder que emite. Supongamos que hay un Poder Constituyente estatal, conformado por Congreso y Municipios, ¿quién lo representa? Para mí, el Congreso, al Poder que está emitiendo la norma. ¿Quién publica? El gobernador, pues son las partes demandadas. ¡Ojo! la tesis que cita el señor ministro Gudiño, es el anverso de la medalla, se refiere a legitimación procesal activa, y ¿qué dijimos allí? Que el

conjunto de Municipios no forma parte del Congreso del Estado, y por lo tanto basta el 30% de los componentes del Congreso Estatal, para que se justifique la legitimación procesal activa. ¿Puede un Municipio promover acción de inconstitucionalidad? No. Podrían en un conjunto de cinco Municipios, tres de ellos decir: somos parte de un órgano legislativo complejo, y nosotros tres venimos por la acción de inconstitucionalidad. Yo creo que no es así, los Municipios no actúan propiamente como un órgano legislativo que se reúna para discutir la conveniencia o no de aprobar la ley, emiten un voto de aprobación o de rechazo a la norma. Sí sabía yo, señor ministro Franco, que la Constitución de Oaxaca no exige el voto de los quinientos setenta Municipios; tampoco lo pedía la de Veracruz, pero ya lo pide, y yo los puse estos dos Estados como paradigmáticos del problema que podemos confrontar procesalmente, pero más aún, hemos resuelto muchas impugnaciones en acción de inconstitucionalidad, sin tomar en cuenta la participación de los Municipios, no nos fijamos si para consumir la reforma se requiere la participación de los Municipios; de ahí mi sensibilidad al caso, y mi propuesta: no se trata de dejar en estado de inaudición a los Municipios, si el instructor advierte que es conveniente llamar a alguno de los Municipios, puede hacerlo conforme a las facultades que la propia ley nos da, pero no obligadamente tramitar la contienda, teniendo como parte demandada a todos y cada uno de los Municipios.

Creo que están muy claras las dos posiciones, y desde mi punto de vista estamos en condiciones de dar intención de voto sobre este tema, así que si no hay observaciones de los señores ministros, instruyo al secretario, en los términos que nos propone el ministro ponente: en abstracto, ¿los Municipios que participan en una reforma de Constitución Estatal, tienen legitimación procesal activa y deben ser demandados, si o no?, esta será la primera pregunta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Cómo no señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No tienen legitimación pasiva y no deben ser llamados a...

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: A mí me parece que toda vez que la función normativa de reforma a la Constitución se ejerce por diversos órganos, todos los órganos participantes deben ser llamados a juicio.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En ese mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: También en ese mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- No tienen legitimación.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Sí tienen.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Sí tienen legitimación pasiva.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.- En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Sí tienen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA.- No tienen legitimación pasiva.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Señor ministro presidente, una mayoría de ocho señores ministros han manifestado su intención de voto en el sentido de que, en términos del proyecto, los Municipios tienen legitimación procesal pasiva cuando se impugna una reforma a una Constitución estatal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Esto resuelve ya la siguiente pregunta, señor ministro. Deberá construirse el Considerando en estos términos.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Sí, yo pienso que sí debe haber un Considerando en el que se aproveche ya todo el debate, a fin de que se haga todo este análisis sistemático de por qué finalmente ocho personas coincidimos en que sí tiene legitimación.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Sí señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien, el siguiente tema a discusión se refiere a las causales de improcedencia, lo registra el Considerando Cuarto, páginas 57 a 59.

Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Gracias presidente.

Comparto la propuesta en cuanto a que no se actualiza la causa de improcedencia relativa a que no se expresaron conceptos de invalidez en contra de algunos de los preceptos que fueron reformados mediante el decreto impugnado, pues como bien se señala en el proyecto, el actor viene impugnando el Decreto 274 en su totalidad, haciendo valer violaciones formales del proceso legislativo, como conceptos de invalidez de fondo.

Sin embargo, no comparto la propuesta de que se tengan como no impugnados aquellos preceptos en contra de los cuales no se formularon conceptos de invalidez específicos; pues si bien es cierto que tales preceptos no se combatieron en forma particular, también lo es que en la demanda se hicieron valer conceptos de invalidez en

contra del procedimiento de reforma a la Constitución local, que de resultar fundados, afectarían la totalidad del Decreto, incluyendo aquellos preceptos que se pretenden tener como no impugnados.

En efecto, si la actora señala como acto impugnado el Decreto 274, y hace valer en su contra argumentos relativos al proceso legislativo, me parece que, de resultar fundados tales argumentos, la consecuencia sería la invalidez total del Decreto y no solamente de los preceptos que fueron objeto de impugnación específica. Por lo que sugiero eliminar las consideraciones que en tal sentido se hacen en el proyecto.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¿Alguien más en este tema?

Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias señor presidente.

En la misma línea del señor ministro Góngora Pimentel. Efectivamente, en la página 59 del proyecto, se está diciendo, en el tercer párrafo, que determinados artículos, el 7, 8, 27, hasta el 109, no son actos impugnados; sin embargo, teniendo a la mano la demanda correspondiente, vemos que sí, están señalados en el capítulo correspondiente, efectivamente, en la foja 4 de la demanda aparecen señalados como actos reclamados estos artículos de manera específica. Entonces, estaríamos afirmando algo que no es acorde con la realidad, decir que no están señalados como actos reclamados cuando sí están señalados de manera expresa.

Y por otro lado, en el capítulo quinto, que es el aspecto siguiente del proyecto, que dice: “Determinación de la cuestión efectivamente planteada”, decimos que en el caso concreto como se tomó en consideración en el Considerando anterior, se impugnó el Decreto

274 emitido por el Congreso de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de tal fecha, precisando que los numerales específicos que considera inconstitucionales son los artículos 57; es decir, ya fija los artículos que se considera únicamente van a ser motivo de análisis.

Yo creo que esto es correcto, como lo mencionó el señor ministro Góngora eliminarlo; por qué razón, en primera, porque no podemos decir que no están impugnados artículos que sí están expresamente impugnados; lo que sucede es que se impugna el decreto en general, el 274, pero además en esa impugnación se hacen valer conceptos de invalidez de naturaleza formal, encaminados a combatir el proceso legislativo; de resultar fundados, esto ameritaría la invalidez de todo el decreto, por supuesto tomando en consideración todos aquellos artículos que en particular se señalaron como acto destacado.

Entonces, no podemos decir más adelante que la cuestión efectivamente planteada, es eliminar estos artículos del análisis constitucional; la razón fundamental es porque no hay concepto de invalidez específico respecto de estos artículos; sin embargo, no los podemos eliminar porque hay conceptos de invalidez formales que abarcarían la inconstitucionalidad de llegar a ser fundados de todo el decreto.

Entonces, yo creo que por esa razón sí amerita que no se determine que no son actos reclamados, sino, pues sí, sí están reclamados, sería tanto como decir que no dice la demanda lo que sí dice y por otro lado, no ceñir la cuestión efectivamente planteada, eliminando estos artículos, sino dejarlo a la contestación que surge más adelante en el análisis ya de las violaciones de carácter formal, que se estudian en considerandos posteriores.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo creo que es muy fácil superar este problema, pienso que es irrefutable y simplemente señalar, ante todo tiene que advertirse que por lo que toca a las violaciones procesales, hay una impugnación integral del decreto, y por lo mismo, el análisis que se haga de esos problemas, pues tendrá que definir la situación general en torno al decreto; ahora, de no prosperar esas violaciones, se tendrá que entrar al análisis específico de los preceptos que hay, impugnación específica en torno a ellos, y en ese momento ya los examinan a los otros.

Pienso que así se superaría, y por lo que a mí toca, pues estoy de acuerdo con las observaciones y me atrevo a sugerir esa forma de superarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún comentario más?

Quisiera yo externar también alguna idea señor ministro.

Desde luego, el argumento que se ha dado de la impugnación global del decreto por medio de violaciones al procedimiento, comprende todo el decreto, y en consecuencia la posibilidad de que la declaración de invalidez tenga como consecuencia la de toda esta preceptiva, pero yo llamo la atención, hay preceptos reclamados que nada tienen que ver con el Poder Judicial actor, que son de rango de la Constitución local, y que la vía no es una acción de inconstitucionalidad, que es defensa abstracta de la Constitución federal, sino una controversia, donde hemos reconocido que el órgano o poder o entidad política que la promueve, debe guardar un interés, así sea simple, para impugnar la Ley.

Entonces, yo establecí tres grupos de preceptos, del 7 al 35, que nada tienen que ver con el Poder Judicial accionante; el 7 habla: “El Estado de Baja California capta plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y policiales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se establecerá por medio de una Ley las bases para la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Ley garantizará al procurador su independencia y autonomía; la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana, no ejercerá función jurisdiccional; toda persona tiene derecho a la práctica del deporte, la cultura física y gozar de un medio ambiente adecuado; toda persona tiene derecho a acceder a la información; la Ley establecerá un organismo ciudadano con atribuciones de consulta; las leyes señalarán aquellos casos en que los juicios serán predominantemente orales, así como el procedimiento”.

Luego el 8, son derechos de los habitantes del Estado y se relaciona con todas sus fracciones; el 27, son facultades del Congreso; el que sigue, es el 34, que habla ya del procedimiento legislativo.

34.- “El Ejecutivo. Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso”.

El 35.- “Cuando en esta Constitución en la ley se señale que una atribución que ejerza el Congreso, debe ser aprobada por mayoría calificada o por las dos terceras partes, se entenderá que se requieren por lo menos diecisiete votos”.

Entonces, aquí no hay afectación al interés de ninguno, me refiero, la legitimación procesal activa en controversia constitucional,

requiere que la norma general tenga que ver con las atribuciones propias del órgano que promueve la controversia.

Lo mismo pasa con el artículo 109, que se refiere exclusivamente al gobernador del Estado, y entonces nos quedaríamos con los artículos 55, 59, 60, 61, 62 y 94, como que sí forman parte de la controversia, junto con el 57 y 58, y los demás que se reconocen.

No sé, señor ministro ponente si esto sea factible en este Considerando o después de resuelto el problema de que no se dan las violaciones procesales, y ahora sí hay que precisar qué es lo que vamos a estudiar.

Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Yo creo que los considerandos Cuarto y Quinto tienen estrecha relación; en el cuarto, lo único que estábamos haciendo o tratamos de hacer es considerar la causal de improcedencia que nos están planteando las autoridades demandadas. Dice ahí, en el párrafo cuarto, de la página 57: “Ambas autoridades estiman que en el análisis íntegro de la demanda se advierte que el Poder actor omitió hacer valer concepto de invalidez respecto de las reformas sufridas por los artículos mencionados, y que en tales condiciones debe declararse el sobreseimiento con fundamento en tal y cual cosa”.

Decimos después que debe desestimarse esta causal de improcedencia, y nosotros en ese sentido hacemos esta consideración que me parece la sostuvimos por primera vez en esos asuntos importantes de los Municipios del Estado de Hidalgo, en el sentido de que no importa si se está impugnando un

ordenamiento en términos generales, sino tiene que haber concepto preciso respecto de los artículos impugnados.

En el posterior Considerando, en el Quinto, en cuanto a la determinación efectivamente planteada, nos parece que en la página 61 sí se hace esta distinción que muy correctamente plantean el señor ministro Góngora y la señora ministra Luna Ramos, en el sentido de que, una cosa es analizar el Decreto 274, por sus vicios formales, es decir, qué elementos normativos concurrieron o dejaron de concurrir al momento de aprobarse el Decreto 274, y otra cosa es si estamos en aptitud de entrar de forma concreta al análisis de preceptos respecto de los cuales no se partió concepto de invalidez.

Creemos que si se leen conjuntamente estos dos Considerandos, queda clara la solución; es decir: La causal de improcedencia que me planteas, no te la voy a reconocer. Primer problema. Segundo problema, entiendo que por vicios formales, me estás impugnando el 274. Te lo voy a analizar en el siguiente concepto de invalidez, página 61; y por lo que respecta a tales y cuáles artículos. De una vez, te advierto que no estoy observando que hayas formulado concepto de invalidez, y por ende, en la cuestión efectivamente planteada, sólo están estos preceptos que se han identificado aquí, respecto de los cuales sí hay de manera concreta un concepto de invalidez.

Tal vez faltó claridad en esta exposición, pero esto es lo que en síntesis se está tratando de considerar, creo que utilizando los argumentos del ministro Góngora, de la ministra Luna Ramos, le contestamos que la improcedencia no procede. 2.- Que sí se va a analizar los vicios formales del 274 como decreto promulgatorio; ahí no es tanta la inconstitucionalidad de un precepto en lo concreto,

sino del proceso legislativo que produce; y 3.- Que sólo se van a analizar los preceptos tales y cuales en ese sentido.

Podría agregarse, si usted lo estima pertinente señor presidente, y los demás señores ministros, de que realmente no son preceptos que afecten al Poder Judicial del Estado, pero de cualquier forma en este caso, afortunadamente se da una coincidencia entre preceptos respecto de los cuales no se produce ninguna posibilidad de afectación al Poder Judicial, y preceptos respecto de los cuales no se produjo concepto de invalidez, de forma tal, que por cualquiera de los dos caminos podríamos llegar a la determinación —me parece válidas en este caso— de que no se pueden estudiar, es decir, no sé si te afecta o no te afecta, pero de cualquier manera no tienes concepto de invalidez respecto de ellos por eso no te puedes...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esto si lo completamos como lo hemos hecho, no hay concepto de invalidez ni advierto motivo para suplir la queja deficiente, se reconoce la validez de estos preceptos, porque no podríamos, —ése es el problema— excluirlos de la litis, cuando hay señalamiento expreso en la demanda sino reconocer validez, porque no se dio el vicio formal, porque no se expresó ningún concepto de invalidez y además el Pleno no advierte motivos para ejercer la suplencia de queja, ya que muchos de ellos, ni siquiera tienen que ver con Poder Judicial.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: De acuerdo, muchas gracias,

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esto nos lleva a una reconstrucción de los Considerandos Cuarto y Quinto, con estas modalidades consulto al Pleno en votación económica, si damos por superado este tema.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien, pues entonces ya llegamos al punto de discusión que tiene que ver con la decisión jurídica, que es el análisis de los conceptos de invalidez relativos a violaciones formales, los registra el Considerando Sexto en las páginas sesenta y uno a la setenta y nueve y es el tema que está a su consideración señoras y señores ministros.

Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Bueno, ¿estamos en la página cincuenta y nueve, ¿verdad? sesenta y uno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ya estamos en la sesenta y uno.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Ésta es una observación de carácter meramente formal, que implicaría una corrección también en el resolutivo, porque se está refiriendo al artículo 90, 90 último párrafo, y parece ser que no es el 90 último párrafo, sino es el tercero; o es al revés está refiriéndose al tercero y es el último porque dice, el párrafo tercero del 90 lo que dice es: “Para la aprobación del presupuesto anual del Poder Judicial, el Congreso, podrá considerar lo previsto en el Plan de Desarrollo Judicial correspondiente, y ése no es; es en cambio el último párrafo del artículo 90 que es el que se cuestiona en la demanda de acuerdo a los conceptos de invalidez lo que dice es: “El Poder Judicial, contará y administrará igualmente con los recursos que se señalan para el Fondo de Administración de Justicia en las leyes respectivas, administrado por el Consejo de la Judicatura, dicho fondo se destinará exclusivamente al mejoramiento de la impartición de justicia y para otorgar estímulos al personal jurisdiccional del Poder

Judicial excluyendo a los magistrados, jueces y consejeros de la judicatura, la Ley establecerá los mecanismos para la plena fiscalización del Fondo para el Congreso...”

¡Ah! es que preguntaba, es que me decía el señor ministro que estábamos en violaciones formales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí empiezan en la página sesenta y uno.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Perdón, me estoy adelantando señor. Pregunté si estábamos en la página sesenta y uno, no, no tengo nada en las violaciones formales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sesenta y uno a la setenta y nueve.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No, perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Observaciones a esta parte del proyecto, bien no habiendo ninguna observación estimo superado el Considerando Sexto y vamos ahora al Considerando Séptimo que se refiere ya al estudio de fondo, análisis de constitucionalidad del artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Baja California, tema en el cual hay dictámenes.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo creo que todavía hay un tema que es de las páginas setenta y nueve a ochenta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero eso es lo que estoy proponiendo.

Es que éste ya es fondo, análisis de constitucionalidad del artículo 57 de la Constitución Política; para esto señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente, el penúltimo párrafo del artículo... este examen es muy importante, porque los magistrados del Tribunal Superior de Baja California, están muy inconformes con esto y creo que no tienen razón, por eso es importante contestarles en la mejor manera posible.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me permitiría una brevísima interrupción señor ministro.

Solamente para centrar el tema. El artículo 57 se impugna en el párrafo que dice: "Los magistrados, jueces y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial no serán considerados trabajadores para efectos de la ley especial de la materia".

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Aquí lo tengo señalado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Perfecto, señor ministro!

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¡Sí!

Yo comparto la conclusión a la que arriba el proyecto, en el sentido de que el artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Baja California, en cuanto precisa: "Que los magistrados, jueces y consejeros de la Judicatura no serán considerados trabajadores", pues no resulta inconstitucional; pues si bien dichos funcionarios realizan una función por la que perciben una remuneración, lo cierto es que su estatus no es equiparable al de los trabajadores de confianza, ya que el servicio que prestan no es subordinado sino independiente; además, de que a diferencia de los trabajadores de

confianza, son designados mediante procedimientos constitucionales específicos y no pueden ser removidos libremente durante el tiempo que dure su encargo, sino únicamente en los términos señalados por la Constitución local y la Ley de Responsabilidades Administrativas; en este sentido, los magistrados, jueces y consejeros guardan con el Estado una relación de naturaleza administrativo-constitucional, que no es equiparable a una relación laboral, dada la ausencia del componente de subordinación que le es inherente y las reglas específicas para su designación, permanencia y remoción. Por tanto, al ser la seguridad social un concepto ligado a la existencia de una relación laboral y no un derecho universal consagrado por la Constitución, el hecho de que los magistrados, jueces y consejeros no gocen de este beneficio no puede ser inconstitucional, en la medida en que por la especial naturaleza de su vínculo con el Estado no tienen el carácter de trabajadores a que se refiere el artículo 123 constitucional".

Por estas razones mi voto será a favor del proyecto; pero con la única sugerencia de que no se equipare a los magistrados con la figura del patrón, pues así como la ausencia del elemento de subordinación es incompatible con el carácter de trabajador, me parece que la percepción de una remuneración por el servicio prestado es incompatible con el carácter de patrón; de manera que el estatus de los magistrados no puede equipararse ni al de los trabajadores ni al de los patrones sino únicamente definirse en términos del vínculo constitucional, por virtud del cual ostentan la titularidad de los órganos que son depositarios del Poder Judicial .

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: ¡Sí gracias!

A mí el sentido del proyecto me genera algunas dudas que quisiera compartir con este Honorable Pleno. Debido a que contrario a lo que se señala, considero que para poder determinar si el precepto impugnado al no considerar en sí mismo trabajadores a los magistrados, supone una violación constitucional, no debe acudirse al criterio sostenido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la Contradicción de Tesis 18/97, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito, debido a que si bien señaló: "Que entre los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los trabajadores de confianza al servicio del Estado existen notorias diferencias y que los magistrados tienen carácter de depositarios de uno de los tres Poderes y que ellos no pueden tener derecho a las prestaciones que se establecen para los trabajadores del Estado en la Ley del Servicio Civil. Lo cierto es, que el análisis realizado por la Segunda Sala, se basó en el estudio de las normas locales, y se determinó cuál era la situación de los magistrados del Tribunal Superior, conforme lo establecen las leyes de la entidad; es decir, se realizó un análisis de legalidad y no un estudio de constitucionalidad de las normas locales.

En efecto, no resulta desde mi punto de vista, acertado realizar el estudio de la constitucionalidad de la norma, a partir del análisis realizado en la contradicción de tesis citada, debido a que en dicho asunto no se hizo un estudio de constitucionalidad, al no ser el objeto de dicha contradicción, por lo que si bien se resolvió una contradicción de criterios en el sentido ya señalado, lo cierto es que no se determinó si lo establecido en las normas legales, es o no constitucional, y por lo tanto válidas. Sin embargo, en el presente medio de control constitucional, el objeto de estudio es

precisamente, si la norma local, resulta o no contraria a lo establecido en el artículo 123 Apartado B, de la Constitución federal, por lo que, el análisis del concepto de invalidez planteado, debe efectuarse realizando una interpretación de lo establecido en el citado precepto constitucional, a efecto de determinar si resulta violado por el penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución local.

Así, en principio considero que el análisis constitucional debe partir de la génesis del artículo 123 de la Constitución federal, a efecto de destacar, que los trabajadores al servicio del Estado, no se encontraban contemplados en dicho precepto, es decir, no se les protegía constitucionalmente. Sin embargo, dicho precepto constitucional, fue adicionado el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, incorporándose al Apartado B, a efecto de contemplar a los trabajadores al servicio del Estado. Del proceso legislativo de dicha reforma constitucional, se advierte la intención y los motivos de dicha reforma, destacando en dicho proceso legislativo lo siguiente:

La iniciativa del Ejecutivo, de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, en su parte conducente dice: “Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es distinta, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyendo en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado”.

Y luego dice:

“De lo anterior, se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos –no hace distinciones- dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.”

Luego en el dictamen de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, de la primera lectura, en la parte conducente dice:

“En el Apartado B, se comprenden las normas que rigen las relaciones de trabajo entre Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y territorios federales, y sus trabajadores y empleados, teniendo en cuenta la naturaleza especial de esas relaciones y la característica del trabajo encomendado a los servidores públicos del poder público”.

Luego en la parte relativa, dice: “Los servidores públicos, como lo indica el señor presidente de la República, aunque tienen de común una relación de trabajo y condiciones de asalariados con los demás obreros de la industria privada, en el ejercicio de su actividad, se diferencian de aquéllos, porque su situación jurídica frente al Estado es distinta”. Es por ello que no fueron tomados en cuenta, sino de manera secundaria por el Legislador Mexicano de mil novecientos diecisiete.

En la fracción XI, que trata de la seguridad social se usa en sus incisos b), d), e) y f), el concepto “empleado público” que se presta a diversas interpretaciones congruentes con la exposición de motivos

de la iniciativa presidencial. Proponemos que se sustituya ese concepto por el de “trabajador”. De estas condiciones queda claramente establecido, que los beneficios en favor de los servidores públicos son para todos aquéllos que se encuentren al servicio del Estado; operando dicha institución en las fracciones que usan el término “empleados”. Y luego hay una intervención de un diputado que voy a leer para ilustrar, dice en su parte relativa: “Todo esto incluyendo dentro del sistema de seguridad social desde el más modesto hasta el más encumbrado servidor del Estado, ya que todos por igual deben vivir con dignidad y con decoro en un ambiente en que la justicia social logre como meta el bienestar humano. Así cada servidor público; justo interés en conservar su puesto o base; a base de lealtad, laboriosidad, probidad. En suma, a base de merecer constantemente, empeñosamente, ostensiblemente la dignidad y el decoro de que la Ley redentora le brinda y ofrece”.

Bueno, de lo anterior se desprende que la reforma constitucional tuvo por objetivo incorporar en ella los principios de protección para los trabajadores de los servidores del Estado, debido a la necesidad de comprender a los de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas; destacando expresamente: se señaló que se incluía dentro del sistema de seguridad social, desde el más modesto hasta el más encumbrado servidor del Estado, ya que todos por igual deben vivir con dignidad y con decoro en un ambiente en que la justicia social logre como meta el bienestar humano. Así cada servidor público tiene el justo interés en conservar su puesto a base de lealtad, laboriosidad y probidad.

Debe subrayarse que en el trabajo legislativo, se reconoció que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de lo de los servidores; desde la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro a satisfacción personal; mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general constituyéndose en íntimos colaboradores en el servicio de la función pública. Por lo que se tomó en cuenta la naturaleza especial de esa relación y las características de trabajo encomendados a los servidores del Poder Público. Así debe considerarse que el Apartado B, del artículo 123, de la Constitución Federal incorporó, en la norma, los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado; es decir, de los servidores públicos. Tal como se afirma en la iniciativa presidencial de todos los servidores públicos. Asimismo, de la lectura del aludido Apartado B, se advierte que la norma fundamental, no hace ningún distingo entre los servidores públicos, sino que únicamente se hace una exclusión expresa en la fracción XIII, respecto de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, los cuales se regirán por sus propias leyes; de manera que al no distinguirse entre los restantes servidores públicos debe determinarse que todo servidor público distinto de la excepción ya señalada se encuentra contemplada por el Apartado B, del artículo 123, de la Constitución Federal.

Lo anterior se corrobora, incluso, con lo que la propia Constitución Federal en su artículo 108 señala: “Ya que éste se establece que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; asimismo, que las Constituciones de los Estados de la República precisarán, el carácter de servidor público de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios”.

Destacándose que el artículo 91 de la Constitución local establece que se reputará como servidores públicos los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública estatal o municipal.

Por lo anterior, considero que contrario a lo que se señala en la consulta, el penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución local sí resulta contrario a lo que establece el Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal, y en específico en su fracción XIV, debido a que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, en tanto son servidores públicos deben ser considerados como trabajadores al servicio del Estado, debiendo ser considerados, independientemente que puedan ser considerados como de confianza.

Lo anterior, incluso se corrobora con lo que señala el proyecto, pues se reconoce que los magistrados conservan matices que son propios de los trabajadores y que en parte realizan un trabajo personal sin una subordinación típica, pero sí con una subordinación y los cuales no deben de realizar un trabajo personal a cambio de retribución.

Por lo anterior, considero que debe declararse la invalidez del precepto impugnado en su porción respectiva.

Éstas son las dudas que pongo a consideración de este Honorable Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias señor ministro presidente. Bueno antes que nada yo quiero decir que el proyecto está muy bien estructurado, tiene un estudio muy profundo; sin embargo, estos temas pues yo los he reflexionado y yo creo que están sujetos a una amplia discusión, y en este punto, concretamente en este punto, independientemente de la estructura del proyecto y de los precedentes, en este punto a mí también, igual que al ministro Gudiño me generan varias inquietudes a este punto. En primer lugar, como él lo señaló atinadamente, en el precedente en el que se sostuvo que si los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California tienen el carácter de titulares y que no pueden por éste tener derecho a las prestaciones que se establece para los trabajadores del Estado, expresamente en este precedente se dijo: “En estas condiciones, las relaciones jurídicas entre las personas que tienen funciones de titulares de los Poderes y el Estado, son de tipo administrativo y no laboral, por lo que, dadas las características de esta relación, no puede ejercerse acción para demandar las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores al servicio del Estado, como lo es, en el caso, la prima de antigüedad; en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es la terminación de las funciones de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia...”, sigue diciendo el precedente, “...efectivamente, es improcedente la vía laboral, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón, del patrón-Estado, que suspende o despide a un trabajador en los términos de la Ley del Servicio Civil; en tanto que no existe un acto de naturaleza laboral que generó un conflicto entre el trabajador y el patrón-Estado, sino que se trata de cuestiones derivadas de la

terminación de relaciones administrativas entre el Estado y quienes desempeñan la función de titulares del Poder Judicial”. Hasta aquí la cita del precedente.

Respecto del anterior, cabe aclarar que la contradicción en la que se sostuvo este criterio, se refiere a asuntos en el que se cuestionó la procedencia de la vía laboral para reclamar la prima de antigüedad, que es un tema, en nuestra opinión, sustancialmente diverso del que ahora se analiza y, además este precedente, esta contradicción de tesis es como lo señaló el ministro Gudiño, de mil novecientos noventa y siete, esto es, fue resuelta por una integración de la Suprema Corte diferente a la actual, además de que no se falló por el Pleno sino por la Segunda Sala por cuatro votos. En ese tenor, bien puede considerarse que el presente asunto representa una oportunidad para analizar el punto específico, relativo a la calidad de trabajadores o no trabajadores de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, más aún, si se considera que esta Suprema Corte de Justicia, recientemente sostuvo que de relaciones de tipo administrativo, como son las que surgen de dichos trabajadores y el Estado, pueden surgir derechos laborales, esto se hizo al analizar los asuntos referentes a la Ley del ISSSTE.

Se suma a lo anterior, el principio general aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, consistente en que entre ellos se entabla una relación equiparable a la laboral en aquel Estado, es considerado como patrón, esto aun cuando tenga diversas excepciones, como la relativa a los trabajadores de confianza que no gozan de todos los beneficios que corresponden a los de base; la diversa categoría de grupos excluidos de la relación laboral, por disposición expresa de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional, así como la de los funcionarios que por ser titulares de los órganos de autoridad pública, tienen una relación de

tipo administrativo con el Estado, regulada específicamente para preservar y proteger el buen desempeño de los principios constitucionales que se refieren a la estructura del Estado. En esos términos podría llegar a sostenerse, que si bien es verdad que la relación existente entre los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y el Estado de Baja California, o el Estado, no sea una propiamente relación de trabajo, en tanto que son los titulares de este Poder, y gozan de independencia y autonomía para desarrollar su función, que se encuentra determinada en las normas constitucionales y legales correspondientes que protegen la autonomía e independencia del criterio jurisdiccional, también es cierto que tales funcionarios como integrantes de un Tribunal, no deben confundirse con la personalidad jurídica del propio Estado, pues a éste le prestan sus servicios, con las características de las relaciones laborales comunes, y se encuentran sujetos a normas de trabajo, como las referentes a los días laborales, percepción de salario o derecho a vacaciones. Por estos motivos, yo me he puesto a reflexionar sobre esta situación, y yo tengo serias dudas en relación al proyecto, siento que es una buena oportunidad para discutir la naturaleza o no de trabajadores o no trabajadores de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los diversos Estados.

Gracias presidente, respecto al problema de la retroactividad, todavía no. Gracias

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Todavía no, por favor señora ministra, lo reservamos. Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, gracias señor presidente. Los magistrados del Poder Judicial local o de un Poder Judicial local, al igual que nosotros los ministros de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, como integrantes del máximo órgano del Poder respectivo, no cuentan con la naturaleza de trabajadores, en congruencia con ello, no pueden alegar violaciones inherentes a derechos de trabajadores, cuando no lo son, su calidad es diversa. Esto ya lo dejó establecido este Alto Tribunal en la Controversia Constitucional 42/2006, promovida por el propio Poder Judicial del Estado de Baja California, y que a fojas 87 y 88 del proyecto del señor ministro Cossío, se cita literalmente. No puede estimarse que los referidos funcionarios judiciales prestan sus servicios al Poder Judicial local, en tanto son los titulares del órgano de mayor jerarquía de ese Poder, en la entidad federativa, y por ende, no puede considerárseles como trabajadores, dado que tienen un régimen especial, tal como la duración en el cargo, la forma de nombramiento, las atribuciones del cargo, entre otros variados aspectos que hacen su nombramiento diferente al de cualquier trabajador.

En resumen, yo vengo de acuerdo con el proyecto en este punto. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Empezaré por sostener que los tres Poderes tradicionales de la Unión o de los Estados, no son trabajadores por esencia, son precisamente eso, depositarios del poder, hagamos un brevísimo análisis de los textos constitucionales:

“Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, los diputados y los senadores no son trabajadores en el sentido del artículo 123”

De que trabajan, trabajan, pero no se les puede tildar de trabajadores en los términos del 123 de la Constitución.

El artículo 80, dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es depositario directo de un Poder y no es trabajador en términos del artículo 123 de la Constitución”.

De que trabaja, trabaja

“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

Somos depositarios de un Poder primario conforme a la Constitución. De que trabajamos, trabajamos, pero no somos trabajadores en términos del artículo 123 de la propia Constitución. Y hay otra esencia, que es para ser trabajador se necesita subordinación y voy a llegar a lo siguiente: nos decía el señor ministro Gudiño que son trabajadores desde luego en términos de la fracción XIII, del Apartado B, del 123, los militares, marinos, personal del servicio, exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales y que los mismos se regirán por sus propias leyes, todos están subordinados, todos tienen una relación de subordinación, los militares con el Titular del Ejecutivo; los marinos, igual; el personal del servicio exterior igual; los agentes del Ministerio Público también; los peritos, aunque tienen independencia técnica y los miembros de las instituciones policiales también están subordinados, los diputados y los senados al emitir su voto no tienen subordinación alguna, tienen conjunción

de intereses con sus grupos parlamentarios, pero no son trabajadores de ellos ni tienen una subordinación, tienen la obligación legal de pertenecer al grupo, de estar adscritos de cumplir ciertos principios de doctrina, pero para votar son libres; ocioso es decir, que los jueces, magistrados y ministros, también tenemos todo tipo de libertad y ninguna dependencia, trabajamos disociadamente en la forma de ejercer el poder, que es dictando el derecho, decidiendo el derecho, entonces no es un problema solamente de entramaje legal, sino de esencial constitucional; por tanto, a mí el proyecto me parece bien desarrollado y estaré con él, se afirmó algo, si son servidores públicos, luego son trabajadores, no, yo creo que esta premisa es falsa, si es servidor público, es servidor público y se es trabajador, no estorba ser servidor público, pero puede no serlo un servidor público.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Pues estaba yo preparando una nota para mandársela con un mensajero a don Sergio Salvador, diciéndole: "Sergio, muy bien dicho", es que no tengo yo en este aspecto nada que agregar a lo que ya dije, que es en ese mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias presidente. Yo creo que estamos frente a uno de los problemas más sensibles en el tema, la definición de la naturaleza de las relaciones laborales de los, ya no sé cómo llamarles, trabajadores, titulares del ejercicio de esta responsabilidad jurisdiccional.

Desde mi punto de vista, inclusive el problema se ha intensificado a partir de la introducción de los Consejos de la Judicatura al régimen constitucional mexicano en el establecimiento de esta relación laboral sui generis que tenemos, o de esta dependencia o independencia en lo laboral, en ese vínculo o no de subordinación en qué medida, en qué extremo se da, por ejemplo, entre jueces y magistrados, voy a centrarlo en principio en ello, en relación con el Consejo de la Judicatura Federal, y las locales desde luego, en relación a la naturaleza de relación que se presenta.

Constantemente nosotros hablamos de que somos titulares, en tanto depositarios, del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, nosotros con base en el 94 constitucional, y a partir de ahí hemos venido sustentando toda esa particularidad de titulares, nosotros los once miembros de este Tribunal Pleno, en tanto titulares, pero en tanto dependientes del órgano Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hablamos de titularidad jurisdiccional, hablamos de titularidad administrativa, hablamos de titularidad laboral en sí misma también; tenemos modificaciones legales importantes en la emisión de la Nueva Ley del ISSSTE, donde se ha dicho es un error, pero incluye inclusive a los ministros de la Suprema Corte de Justicia como trabajadores del Estado mexicano, a jueces, a magistrados, ¿dónde quedan esas situaciones?, esto se hace en función del 123 constitucional, en caso de las entidades federativas en el 116 constitucional, fracciones y apartados correspondientes, de acuerdo, pero sí se está presentando una problemática, creo de mucha actualidad, en función de, aquí se decía que era esta controversia un motivo importante para efecto de determinar criterios en función de legitimación pasiva de municipios, pues yo

creo que también aquí este es un tema toral para efectos de la relación o definir esta naturaleza de este tipo de relaciones.

Yo en principio habré de decir que no comparto, lo dejo de esta manera, yo no compartiría en este momento, en atención a la problemática que se está presentando y cómo la visualizo yo de la propuesta que se hace en el proyecto, pero se me hace que es algo que es uno punto a partir del cual estamos debatiendo.

Si en este sentido se siguiera debatiendo en éste, y yo quedara convencido también de los extremos –cabalmente convencido, que ahora no los comparto– las tres, vamos a decir, conclusiones básicas de este Considerando Séptimo, yo lo aceptaría, pero en principio yo creo que sí estamos frente a una situación muy particular donde a partir de una interpretación armónica del 123 y 116 constitucionales, fundamentalmente en la legislación secundaria, los criterios emitidos en controversia constitucional particular que se ha señalado, la tesis de la Segunda Sala en relación también con la naturaleza de esta relación, todo esto sujeto a debate que yo ahora no comparto, y yo siento que sí tiene, bueno no siento, sino para mí, desde el punto de vista de este desglose, a partir del 123 y 116 constitucionales, en el caso concreto los magistrados del Estado de Baja California sí tienen el carácter de trabajadores, sí tienen el carácter de trabajadores, sí hay precisamente en función de este sustento constitucional desarrollado a partir del 123 y 116 esta naturaleza de trabajadores y por tanto tienen derecho a tener las prestaciones que ahora se les han eliminado en función de la no consideración de trabajadores.

En principio, lo dije ahí apuntado y me reservo para seguir en la discusión de este tema y sobre todo en la elaboración eventual de una nueva tipología si así se quiere admitir en las relaciones de

titularidad de todos aquellos que desempeñamos esta función de ejercicio de Poder Judicial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señoras y señores ministros.

Yo en principio vengo de acuerdo con el proyecto y su conclusión y me parecería que tendríamos que analizar, porque como aquí se ha dicho este es un tema muy complejo y la problemática deriva del galimatías constitucional en el que nos ha metido el Constituyente a través de diferentes reformas con objetos y visiones diferentes y nunca se ha armonizado. Por eso, yo sí considero que, lo que decía el ministro Silva es muy correcto, tenemos que categorizar esto.

Muy rápidamente yo diría, la Constitución nos habla de servidores públicos a partir de la reforma de 1983 al Título Cuarto; sin embargo, hoy en día, antes se hablaba de funcionarios, altos funcionarios y empleados; hoy en día, en distintos artículos sigue hablando de funcionarios, de empleados, de empleados superiores y de trabajadores; consecuentemente, creo que la tarea es armonizar esto. A mí me parece que un punto muy importante y lo he sostenido en la Segunda Sala a la hora que hemos visto cuestiones de, en materia local, es tomar en cuenta cómo debemos leer la Constitución y a mí me parece que no debemos partir del 123 de origen hoy en día, debemos partir del 116, cuando en mil novecientos ochenta y tres se reformó el artículo 115 para delegarle a los estados la facultad de legislar en materia burocrática, cuestión que antes era una facultad exclusiva del Congreso de la Unión; qué fue lo que sucedió, se dieron cuenta de que nunca en la evolución

de los preceptos que regían las relaciones laborales, habían resuelto el problema de las entidades federativas; y consecuentemente, se tomó la decisión de darles la facultad a las Legislaturas locales para que pudieran legislar en esta materia y expresamente se reconoció que no se le sujetaba a ninguno de los dos apartados y ¡jojo!, la facultad delegada es en materia de legislación laboral burocrática, dado que no pueden legislar en materia laboral general conforme al Apartado "A" y al establecer esta facultad de los Estados, expresamente se señaló que se les otorgaba esa facultad para que legislaran conforme al artículo 123 constitucional, porque no se podía determinar cuál de los dos Apartados era el que debería regirlos, por una razón muy sencilla; ante la ausencia, la laguna de legislación o de norma constitucional en materia de legislación burocrática local, los Estados fueron legislando y fueron celebrando convenios con las instituciones federales, algunos en materia de seguridad social, convinieron con el Instituto Mexicano del Seguro Social, otros lo hicieron con el ISSSTE, algunos legislaron en materia laboral, sin base constitucional pero legislaron y tomaron principios del Apartado "A" para regir las relaciones burocráticas; consecuentemente, mi punto es, que conforme a la facultad constitucional de los Estados, éstos pueden legislar en materia laboral, sujetándose al artículo 123 constitucional. Ahora, yo convengo, en que es evidente que hay principios que son mucho más acordes en el 123 B, para legislar en materia burocrática, pero esto no constriñe a los estados para hacerlo de esa manera; el artículo 116 señala claramente, el como facultad de los estados, las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Como les digo, aquí está la exposición de motivos, no los voy a cansar, de ochenta y tres; simplemente preciso, en ochenta y tres se reformó el artículo 115 de manera general, recuerden ustedes que en ochenta y siete se separaron las facultades de los municipios de las facultades estatales y consecuentemente se estableció en el 116 esta facultad de legislar conforme al 123.

Yo parto de esta consideración porque me parece muy importante, se les dejó a las Legislaturas locales la determinación de establecer sus relaciones burocráticas conforme al 123, un primer punto. El segundo punto es la categorización que tenemos que hacer, ¿realmente los magistrados son trabajadores en el sentido del 123 constitucional?, parece muy discutible yo creo que aquí el problema es que hay un estatuto constitucional, como bien lo decía el ministro Góngora, que regula a este tipo de altos funcionarios judiciales y que no les podríamos dar el trato de trabajadores normales sean, mucho menos de base, de confianza, vamos, es evidente, verdad, que su estatuto constitucional los hace claramente diferentes, ¿qué es lo que sucedió?, el Constituyente nunca armonizó todo este conjunto de reformas, servidores públicos, servidores públicos si ustedes revisan las iniciativas de reformas de 83 al Título Cuarto, estaba utilizado exclusivamente para el aspecto de responsabilidades del Título Cuarto y en el Título Cuarto nunca se habla de la materia laboral, se habla de las responsabilidades políticas, administrativas, civiles y penales, el aspecto laboral quedó excluido, y se utilizó o se quiso utilizar un concepto más universal para tratar de ubicar dentro del título de responsabilidades, a todo aquel que tenga u ostente un cargo en este caso en materia federal, es aplicable en material local, pero no sólo eso se fue más allá, aquellos que manejan recursos del presupuesto federal, y se fue más allá, en el caso de los gobernadores, los diputados locales y los miembros del Tribunal Superior de los Estados cuando manejan

recursos federales o cuando atentan en contra de los preceptos de la Constitución federal también son responsables, pero éste fue para efectos de responsabilidad.

Consecuentemente me parece, y esto es muy importante, que tenemos aquí y convengo en que es un tema muy complicado, muy difícil, pero creo que lo que tenemos que hacer es categorizar nosotros esto, por qué, porque nosotros somos los que vamos a definir precisamente el estatuto jurídico al que están sujetos, en este caso, los magistrados de un Tribunal Superior de Justicia, en lo que yo estoy absolutamente convencido es de que sería en contra de la propia función que tienen encomendada, darles el carácter de trabajadores en el sentido del 123 constitucional.

Ahora, el tercer tema que quiero comentar es: aquí el problema está en que la reforma, según ellos, les afecta en sus percepciones, bueno esto es materia de otro análisis y de la temática de si en realidad se ven afectados o no con la reforma, pero no en atención a lo que dice el 123 y menos el Apartado B, sino en función del estatuto jurídico que los ha regido que fue modificado y que consecuentemente creo que la obligación de este Pleno de la Suprema Corte es garantizarles los principios constitucionales fundamentales que rigen su estatuto, ¿cuáles son? Independencia, autonomía y que no se les reduzcan sus emolumentos.

Creo que esto es lo que tenemos que cuidar, en este caso y que tenemos que discernir que no podemos darles el carácter de trabajadores porque entonces nos vamos a meter en un problema gravísimo por la naturaleza de las funciones que desempeñan.

¿En dónde está la subordinación de los magistrados? Es decir, creo que la única subordinación es a la Constitución y a la Ley y

consecuentemente no podemos hablar de una relación de trabajo en los términos en que está concebido el 123, ahora, si queremos hablar de una concepción, de una relación de trabajo diferente, bueno, pues esos son lo que son los distintos estatutos y tendríamos que establecer cuál es el marco de referencia; pero no en el 123.

Ésa es mi opinión hasta ahora; y por supuesto, abierto a escuchar todas las opiniones que se planteen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores ministros, tengo anotados a los señores ministros, Azuela, Gudiño y Góngora. Les propongo que no hagamos en este momento el receso; que los escuchemos; después de esto, cerraré la audiencia pública; haremos el receso y regresamos a la privada.

Tiene la palabra el señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Voy a ser muy breve, porque coincido en lo esencial con quienes han hablado a favor del proyecto; digo, coincido en lo esencial porque todos han ido admitiendo, o la mayoría, no todos; algunos han dicho que esto está complejísimo, que cómo le vamos a hacer; no, no, no, a mí me parece que es nítido; más aún, los consideramos como trabajadores, pues eso sería lo más profundamente inconstitucional; pues ¿por qué?, porque son titulares del Poder Judicial; y considerarlos como trabajadores, ya estamos admitiendo que tienen una subordinación y dependencia.

No, no, no, está regido claramente el sistema de los magistrados en la Constitución, en el 116, fracción III: El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

Y los tribunales actúan en razón de que están integrados por magistrados; así es como se ejerce el Poder Judicial y están sustentados en el Capítulo II, de la Constitución del Estado de Baja California, que habla del Poder Judicial.

Me parece verdaderamente contradictorio que se pretenda recibir los beneficios de los trabajadores; pero siguiendo o teniendo estatuto de magistrados titulares del Poder Judicial.

Así es que es mi intervención, simple y sencillamente pienso que, toda la cuestión de remuneración la protege el 116, fracción III, y por ahí se podría canalizar; pero no pretendiendo que se les aplique el 123, que eso sería lo más inconstitucional.

Por ello, yo estoy con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: ¡Qué intervención tan contundente!; sin embargo, me voy a permitir diferir de ella.

Creo que se han mencionado mucho los términos subordinación y dependencia; eso caracteriza la relación laboral de los trabajadores del Apartado B; de los trabajadores que prestan sus servicios a una empresa; pero no los del Apartado B; tan es así, que en todo el proceso legislativo de reforma constitucional al artículo 123, se habla de la diferencia entre ambos tipos de trabajadores.

Llevar los conceptos de subordinación y dependencia al Apartado B, pues sería sumamente complicado.

Yo me preguntaría: un director general ¿es trabajador o no es trabajador?; un jefe de departamento, un jefe de sección ¿es trabajador o no es trabajador?, tiene gentes subordinadas a él.

No, en la administración pública hay una serie de jerarquías de un ordenamiento jerárquico; pero el único titular de la relación es el Estado en cuanto tal.

Yo estoy de acuerdo perfectamente en que son titulares de Poderes; los magistrados son titulares del Poder Judicial; pero ni ellos ni el Poder Judicial son el Estado; y el titular de la relación es el Estado.

Es cierto, por otro lado -como lo decía el ministro Franco-, que se les delegó a los Estados, la facultad de regular la relación burocrática con sus trabajadores; pero siempre dentro del marco del 123.

Y para mí, la exposición de motivos del 123, no deja lugar a dudas de cuál fue la intención del Constituyente Permanente.

Voy a leer nuevamente el dictamen de las Comisiones Unidas: “Los servidores públicos, como lo indica el señor presidente de la República –dice el dictamen-, aunque tienen de común la relación de trabajo y condiciones de asalariados con los demás obreros de la industria privada, en el ejercicio de su actividad, se diferencia de aquéllos porque su situación jurídica frente al Estado –no frente a cada uno de los Poderes- es distinta, por ello, que no fueron tomados en cuenta, sino a manera secundaria por el Legislador mexicano en mil novecientos diecisiete”. Luego sigue diciendo: En la fracción XI, que trata de la seguridad social, se usa en sus incisos b), d), e) y f), el concepto “empleado público”, que se presta a diversas interpretaciones, -lo confirma la discusión de hoy-

Y congruentes con la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, proponemos que se sustituya este concepto por el de “trabajadores”, en esas condiciones queda claramente establecido que los beneficios en favor de los servidores públicos, son para todos, -insisto- para todos aquellos que se encuentren al servicio del Estado, operando dicha sustitución en las fracciones que usa el término “empleados”. Por tal motivo, yo sigo en contra del proyecto en este aspecto. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Cerramos esta sesión con la intervención del señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente, yo creo que este tema ya estaría para votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, yo tengo una intervención que he reservado para mañana, está apuntada la ministra Sánchez Cordero; está apuntada la ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Siguen todavía otros temas más, y para esos me reservo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor ministro, creo que éste es uno de los temas centrales y de mayor relevancia del proyecto que discutimos.

Puesto que el señor ministro Góngora ha reservado su intervención, levanto la sesión pública del día de hoy, decreto el receso y convoco a los señores y señoras ministras para nuestra sesión privada que tendrá lugar a continuación de ésta.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:10 HORAS).