

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 4 DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL OCHO.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
<b>131/2006</b>	<p data-bbox="472 755 1179 849" style="text-align: center;"><b>LISTA OFICIAL EXTRAORDINARIA CATORCE DE 2008.</b></p> <p data-bbox="383 903 1271 1440"><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de San Miguel El Alto, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 21,383, que creó el Municipio libre de Capilla de Guadalupe y reformó el artículo 4° de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 29 de julio de 2006.</p> <p data-bbox="383 1494 1271 1588"><b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)</b></p>	<p data-bbox="1341 903 1463 943"><b>3 A 70</b></p> <p data-bbox="1300 997 1503 1037"><b>EN LISTA</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES 4  
DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL OCHO.**

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

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.  
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.  
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.  
JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:20 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 el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 89, ordinaria, celebrada el martes dos de septiembre en curso.

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

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

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**ESTÁ APROBADA EL ACTA, SECRETARIO.**

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

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

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

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

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

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la señora ministra Luna Ramos, con la finalidad de que nos recuerde brevemente los antecedentes de este asunto y el grado de avance que llevamos en la discusión.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí señor presidente, muchas gracias. Pues bien, como recordarán los señores ministros, esta Controversia Constitucional 131 fue promovida por el Municipio de San Miguel El Alto, Jalisco, en contra del Congreso del Estado de Jalisco y del gobernador, en contra del Decreto 21,383, por el que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe, y respecto de algunos artículos, sobre todo el artículo 6º, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

El asunto inició su discusión el día tres de abril, continuó el día diez, y tuvimos una tercera sesión el día catorce respecto de este asunto, y quisiera mencionarles cuál es avance que llevamos de la discusión para que a partir del punto en que nos quedamos podamos continuar el día de hoy.

Como recordarán ustedes, en la sesión de tres de abril, -tengo a la mano la versión- tomaron la palabra diversos señores ministros, entre ellos el señor ministro Góngora Pimentel, que en la parte conducente a las cuestiones preliminares de competencia, procedencia y legitimación hizo algunas observaciones al proyecto, que de manera muy gustosa acepté y se incorporarán en el engrose en el momento en que éste se llegara a realizar, y esta parte pues quedó prácticamente aprobada.

Con posterioridad ingresamos al análisis del fondo del asunto, y en el fondo del asunto el primer punto que se planteó, el primer tema planteado fue determinar si el Congreso del Estado de Jalisco tiene o no facultades para poder emitir decretos que escindan o que creen municipios dentro de la entidad, hubo

diversas intervenciones; sin embargo, en la votación mayoritaria, que fueron 7-4, llegamos a la conclusión de que el Congreso del Estado de Jalisco sí cuenta con facultades para emitir este tipo de decretos.

La votación fue de la siguiente manera: votaron en contra, es decir, que no tiene facultades el Congreso, el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, el señor ministro Genaro David Góngora Pimentel, el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y el señor ministro Juan Silva Meza; los siete ministros restantes dijeron que sí tiene facultades el Congreso del Estado de Jalisco para emitir este tipo de decretos.

El tema siguiente en el orden en el que viene planteado el proyecto era el relacionado con el análisis de la constitucionalidad del artículo 6º, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal; sin embargo, hubo un tema previo que se sometió a la consideración de este Pleno, y que se planteó incluso desde la presentación del asunto diciendo porqué razón el proyecto no se había ocupado de este problema. Sin embargo, la mayoría de los señores ministros llegaron a la conclusión de que sí se debería de tratar, incluso hubo ya algunas votaciones al respecto y en este sentido, el tema previo es el relativo a que si la aplicación de la tesis sostenida por este Pleno en la Controversia Constitucional 11/2004 promovida por Martínez de la Torre Veracruz, en el sentido de que cuando se cree un municipio, los requisitos y el procedimiento para poder crear este tipo de municipios, deben estar establecidos o no en la Constitución local, en este precedente se estableció por el Pleno de la Suprema Corte, que debía estar establecido dentro de la Constitución; sin embargo,

había la discusión o el problema de que esta tesis de jurisprudencia que se emite en este asunto de Veracruz, fue emitido con posterioridad a que este Pleno había resuelto la Controversia Constitucional 54, esta Controversia Constitucional 54/2004 si no mal recuerdo, también fue promovida por, no por el municipio ahora, no por San Miguel El Alto, sino por Tepatlán, pero en esta misma Controversia se impugnaba un diverso decreto del Congreso del Estado, donde se ordenó a su vez la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe y en esta Controversia 54/2004, este Pleno por unanimidad de votos determinó que no se cumplía con la garantía de audiencia y por esa razón, se determinó que el Congreso del Estado había emitido un decreto que era inconstitucional, pero nunca se tocó el tema ni se planteó en esa Controversia si los requisitos tenían que estar en la Constitución o en alguna ley; de hecho, en el proyecto de la Controversia 54 lo que se determinó es que al no existir ni en la Ley, ni en ningún ordenamiento del Estado de Jalisco, los procedimientos a seguir para poder formar o llevar a cabo este Municipio, lo cierto era que en realidad lo que tenía que hacer el Congreso del Estado, era escuchar a los municipios que se vieran afectados por la creación de este otro Municipio y se le dijo que el procedimiento pues podría llevarlo a cabo como considerara conveniente, que lo único que no podía dejar de hacer era en estado de indefensión a los municipios que estuvieran afectados con la creación de este nuevo Municipio. En cumplimiento de esta ejecutoria, de esta sentencia, el Congreso del Estado emitió un nuevo procedimiento, llamó a los municipios que en un momento dado estaban afectados, algunos ofrecieron algunas pruebas y volvió a emitir otro decreto en el sentido de crear nuevamente al Municipio de

Capilla de Guadalupe y este nuevo decreto, este que lleva el número que ahora se combate, que es el 21383, fue nuevamente combatido en la actual Controversia Constitucional que estamos analizando que es la 131 por San Miguel El Alto y en la siguiente que está listada por el Municipio de Tepatitlán también fue combatido, es decir; dos Municipios de los que consideran afectados, combaten nuevamente este decreto que se emite en cumplimiento a lo que la Corte les dijo en la Controversia Constitucional 54; también debo mencionar, que hubo una queja respecto del cumplimiento, para saber si el Congreso del Estado había o no dado cumplimiento a la Controversia Constitucional 54 y también fue resuelta por este Pleno, en el sentido de que había cumplido adecuadamente con haber llamado a los Municipios que estaban involucrados; en ese estado de cosas, la idea era decir: tenemos o no que aplicar la jurisprudencia de la Controversia Constitucional 11/2004, o en realidad aquí tenemos un problema de cosa juzgada, esto fue motivo de una discusión muy, muy amplia, yo proponía que no era posible aplicar la jurisprudencia y por esa razón el proyecto desde un principio no aborda el tema, porqué razón, porque si bien es cierto que la aplicación de la jurisprudencia de la Corte y de los tribunales en sí misma son de aplicación retroactiva y en el momento en que ésta adquiere vigencia, puede aplicarse a cualquier asunto que esté pendiente de resolución, que también hay excepciones a este principio de aplicación retroactiva de la jurisprudencia y que una excepción es precisamente el principio de cosa juzgada y que en este caso concreto, el hecho de que en la Controversia 54 ya se hubiere establecido la determinación por parte de este Pleno que se cumplía con la garantía de audiencia escuchando

a los Municipios involucrados, entonces esto hacía imposible la aplicación de la jurisprudencia de la Controversia 11/2004.

Por qué razón, porque de alguna manera es una violación de carácter procesal, que si en este caso concreto en la Controversia 131 es cierto que de alguna forma no fue promovido por el Municipio de San Miguel El Alto, lo cierto es que sí es parte de los Municipios involucrados y que dentro de la propia ejecutoria de la Controversia 54, esta Corte dijo que era necesario que se les llamara a todos ellos y en la queja correspondiente se dijo que al haberlos llamado se había cumplido con esta ejecutoria.

Por esas razones y porque además tratándose de una violación de carácter procesal como es la violación a la garantía de audiencia, pues no se puede involucrar exclusivamente a una de las partes que tienen que confluir a un determinado procedimiento, porque al final de cuentas son varios los municipios que se ven, pues afectados o que de alguna manera son limítrofes con el que ahora se está pretendiendo crear y que no podíamos, en un momento dado, establecer que aquí conforme a la jurisprudencia de Martínez de la Torre, decir que los requisitos tenían que estar establecidos en la Constitución cuando en la Controversia 54 no se estableció esta obligación y sí por el contrario implícitamente se reconoció que era suficiente con que el Congreso del Estado estableciera un procedimiento en el que únicamente se le pedía que no dejara en estado de indefensión a los Municipios que estaban involucrados.

En ese estado de cosas, quisiera mencionarles cuál fue la intervención de los señores ministros en este sentido, el señor ministro Góngora Pimentel no estuvo en la discusión del 14 de abril, sin embargo, desde el primer momento que él lee su dictamen el día 3 de abril, él plantea que sí debe aplicarse esta jurisprudencia, tengo a la mano la versión y dice: "Al resolverse la Controversia Constitucional 11/2004 el 20 de septiembre de 2005, aprobado por este Pleno, por tantos votos, debe de aplicarse ya que se consideró que si bien es facultad de las Legislaturas de los Estados la creación de los nuevos Municipios, su ejercicio se encuentra en primer término ceñido a que tal facultad se encuentre prevista en la Constitución local".

Entonces él es de la opinión de que sí se aplique esta jurisprudencia; el señor ministro Valls Hernández, también participó desde la sesión de 3 de abril y en su participación también dice una cuestión similar, dice: "A mí me parece que con este razonamiento se desconoce que el Tribunal Pleno ha venido sosteniendo en relación con la creación de Municipios y que esta Corte tiene criterio en el sentido de que sólo los Congresos estatales están facultados constitucionalmente para formar los Municipios, pero que al llevar a cabo esta atribución no deben fundarse en lo que se establezca en una ley secundaria, sino que para su validez constitucional es menester que los aspectos fundamentales de creación se encuentren en la Constitución local.

Por otra parte, el señor ministro Juan Silva Meza que también participó desde el día 3 llegó exactamente a la misma conclusión diciendo que estaba convencido de lo dicho por el

señor ministro Góngora y el señor ministro Valls y que debía aplicarse el criterio relacionado.

Y en la sesión de 14 de abril participaron, salvo el señor ministro Gudiño, participó la señora ministra Sánchez Cordero que también avaló el criterio de que debe de estar establecido el procedimiento y los requisitos en la Constitución, que es el criterio sostenido en la controversia constitucional; el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano también participó en parte de este criterio, él diciendo incluso que no tenía facultades ni siquiera el Congreso del Estado; el señor ministro Mariano Azuela Güitrón, también se manifestó en contra del proyecto, diciendo que él también avalaba la aplicación de esta tesis jurisprudencial y solamente el señor ministro presidente, el señor ministro Fernando Franco y una servidora estuvimos en contra de la aplicación de esta tesis jurisprudencial por las razones más, menos, que ya he mencionado en el sentido de que existe cosa juzgado en la Controversia Constitucional 54 y en la queja que de alguna manera fue motivo también del cumplimiento de esta ejecutoria, en ese estado de cosas, el único que faltaría de pronunciarse, en este tema concreto, es hasta este momento, el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Ésta es la situación que prevalece en este momento, señor presidente, respecto de la discusión de este asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pues con este breve resumen que nos ha hecho la señora ministra, tenemos ya el panorama de nuestro avance en la discusión del asunto.

Estamos analizando la constitucionalidad del artículo 6º, fracción VI, de la Ley impugnada; Ley del Gobierno y de la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en el que se prevé la garantía de audiencia a los municipios que deban participar en el procedimiento de creación de un nuevo Municipio.

Dijimos en un caso anterior, que todo lo referente a estos procedimientos deben aparecer en el texto mismo de las Constituciones locales; y aquí, como bien ha señalado la ministra, se da la circunstancia de que en la Controversia 54, que tiene que ver con este mismo procedimiento de creación del Municipio Capilla de Guadalupe, se estimó fundada la violación al procedimiento, que tiene que ver con garantía de audiencia; y la Corte diseñó los aspectos fundamentales de cómo podía el Congreso estatal cumplir con esta formalidad procesal.

Como ha dicho la ministra, están dadas opiniones; pero pues el tema es tan importante, que muy probablemente alguno de los señores ministros quiera repetir.

Me pidió en primer lugar la palabra el señor ministro Azuela; luego el señor ministro Valls; y luego el señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Incluso para una consideración de tipo general, porque dada la exposición de la ministra Luna Ramos, exhaustiva y breve, porque en realidad, pues hizo recorrido de todo lo que ha sucedido en este asunto; como que dijo que ya sólo el ministro Gudiño era el que podía

dar su punto de vista; pero yo siento que esto iría contra la mecánica de un cuerpo Colegiado.

En un cuerpo Colegiado, pues se exponen puntos de vista que permiten aún que alguien pueda cambiar de criterio porque es el sentido del debate.

Yo creo que un debate supone que en principio, uno tiene una visión sobre un tema; pero posteriormente –y esto explica que se difieran los asuntos-, que es con el propósito de repensar, analizar, sopesar lo que se ha dicho por cada uno de los ministros.

De modo tal que yo pienso que mientras no haya una declaratoria que estime que un asunto está resuelto, el asunto está abierto.

Quién no nos dice que el ministro Gudiño nos haga una exposición que nos convenza de un punto de vista contrario al que habíamos establecido o que alguno de los que habían votado preliminarmente o se había pronunciado en un sentido, pues ahora rectifique y también dé razonamientos que puedan impactar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Terminó señor ministro?

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Sí, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor ministro.

Tiene la palabra el señor ministro Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente.

Aun cuando en la sesión de tres de abril de este año vimos los temas previos, no se hizo valer ninguna observación en el Capítulo de Improcedencia, yo considero que debemos volver a ese punto respecto del artículo 6, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, ya que este precepto fue objeto de reforma, publicada en el periódico oficial del Estado, el cinco de enero de dos mil siete; esto es, con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, por lo que me surge la inquietud acerca de si esta reforma; si por esta reforma han cesado los efectos de dicha norma; y por tanto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V, del 19, de la Ley Reglamentaria de la Materia, conforme lo ha sostenido de manera reiterada este Pleno y que necesariamente llevaría a sobreseer en la Controversia, respecto de ese artículo.

Lo anterior, porque las causas de improcedencia deben examinarse siempre y además porque sea cual fuere la determinación que tome el Pleno, es innegable, desde mi punto de vista, que en la sentencia no debe pasar inadvertida esta reforma ahora.

Así pues, someto a la consideración de este Honorable Pleno la inquietud que he manifestado. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro, estamos en una controversia donde se impugna la ley con motivo de su primer acto de aplicación; es decir, la norma jurídica ha surtido

efectos respecto de quien promueve la acción de controversia constitucional; en este sentido creo que estamos obligados a hacer el pronunciamiento de fondo y no a sobreseer, por la circunstancia de que hay acto de aplicación, si sobreseyéramos por el precepto, dejamos sin juzgar la aplicación.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Tal vez no me expliqué bien señor presidente, yo quiero hacer el señalamiento para que se haga la consideración correspondiente, no para que necesariamente se sobresea, sino que no pase inadvertido que ese dispositivo legal fue objeto de reforma con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia. A eso me refería.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos. Para salvar esta incidencia.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Lo que pasa es que la reforma al artículo 6º., sí fue con posterioridad a la emisión del decreto que se estaba combatiendo en la controversia anterior, pero aquí lo que se viene reclamando, justamente es la fracción VI, que fue la adición que se hizo al artículo 6º., y es justo el acto reclamado en este 131; en el 130 no, en el 130 se reclamaba todo el artículo y por eso ahí estamos sobreseyendo de la I a la V, y estamos dejando vivo nada más el estudio de la fracción VI; pero en éste es concretamente la VI que fue la que se adicionó en esa reforma que se menciona, y es justamente lo que implica el análisis ya de la Controversia 131.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muy bien, muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entiendo que el señor ministro nos precisó su punto de vista, hacer énfasis en esta situación, y en la necesidad de abordar el estudio de fondo sobre el tema. Entonces, no haré la propuesta de regresar al tema de improcedencia, por estas razones, y le otorgo la palabra al señor ministro Gudiño para el tema de fondo.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** En primer lugar quiero hacer dos promesas a este Pleno: la primera es que voy a ser muy breve, y la segunda es que no voy a convencer a nadie.

Yo también estoy en contra del proyecto, y por la aplicación de la jurisprudencia. Creo que mi tiempo fue récord.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien, señor ministro.

Señor ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. En la sesión de catorce de abril de dos mil ocho, en la que se decidió retirar el presente asunto hasta que estuviésemos todos los ministros, lo cual agradezco, porque yo faltaba; en algunas ocasiones he pedido que se retire algún asunto hasta que yo esté, y me han dicho: “nada, se resuelve, aunque no estés y mejor”. Yo me encontraba en comisión oficial, a la que me mandó el Tribunal Pleno, se presentó una discusión muy interesante, en relación a si era factible aplicar en el caso la jurisprudencia derivada de la Controversia 11/2004, de rubro: **“MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN”**. (Que ustedes ya conocen). La dificultad para arribar a la decisión, consiste en por lo menos, así se planteó, en que al resolver la Controversia Constitucional 54/2004, este Tribunal declaró la

invalidez del Decreto 20500, por el cual se creaba el Municipio de Capilla de Guadalupe, fijando ciertos lineamientos a las Legislaturas del Estado, para que se estimara cumplida la participación que debía tener el Municipio en dicho procedimiento.

Como todos sabemos, existe criterio de este Alto Tribunal, en el sentido de que la jurisprudencia puede ser aplicada retroactivamente, porque no es ley; por lo que, en principio, podríamos sostener que es perfectamente aplicable la citada interpretación constitucional del artículo 115, realizada en la Controversia 11/2004, en la que se fijaron ciertas garantías de rigidez para la creación de nuevos Municipios. Sin embargo, tal interpretación es posterior a la mencionada resolución, donde se establecieron lineamientos al Congreso de Jalisco para la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe.

En relación con este problema, en sesión de tres de abril de este año –como se ha recordado- yo sostuve un punto que sigo sosteniendo. Me parece que en el caso existe una resolución firme, no recurrible, la de la Controversia 54/2004, en la que esta Suprema Corte le dijo al Congreso del Estado que para cumplir con la garantía de audiencia que está obligado a dar a los Municipios, tenía que actuar de determinada manera; y se le dieron al Congreso del Estado lineamientos muy precisos. En consecuencia, me parece que esa sentencia sí es cosa juzgada.

En relación con la cuestión de que se trata de partes diferentes y que, por lo tanto, no hay cosa juzgada, yo debo decir que comparto lo que mencionaron algunos ministros, entre ellos nuestro señor ministro presidente don Guillermo Ortiz

Mayagoitia, la ministra Luna Ramos, consistente en que no podemos considerar, dijeron, que existe cosa juzgada sólo respecto de uno de los Municipios afectados y no de los otros, cuando se trata del mismo procedimiento.

Y aun superando el argumento de la cosa juzgada, me parece que se generaría un problema muy grave de seguridad jurídica para las partes, en concreto el Congreso del Estado de Jalisco, y también de incongruencia con este alto Tribunal, pues en un fallo se le dice qué y cómo tiene que hacer; y posteriormente, en otra resolución, se introduce una cuestión hasta cierto punto contradictoria con lo que previamente había resuelto.

En este aspecto, es donde se presenta el problema de la jurisprudencia 151/2005, del Municipio de Martínez de la Torre, pues la interpretación realizada del artículo 115, en relación con la necesaria rigidez de los requisitos para la creación de Municipios, ésta es de observancia obligatoria, pues si bien la ley no dice que la jurisprudencia obliga a este Tribunal, lo cierto es que el apartamiento de los criterios sustentados obliga a realizar una motivación que sustente el cambio.

En consecuencia, me parece que no debemos soslayar ninguna de las cuestiones señaladas, por lo que mi posición es en el sentido de armonizarlas; por lo que, considero que, si bien las garantías para los Municipios derivan directamente de la Constitución Federal, en el caso no sería factible estudiar que las mismas se encuentren en la Constitución del Estado, pues dentro de los lineamientos fijados al Congreso de Jalisco en la citada Controversia 54/2004, no se estableció la necesidad de realizar dichas adecuaciones, ni siquiera la necesidad de la

previsión legal del procedimiento a seguir, sino únicamente que se cumpliera con la garantía de audiencia; lo que debe hacerse, pues, es analizar el cumplimiento material sobre todo de la garantía de audiencia. Esto es, que previo al inicio del procedimiento, los Municipios involucrados supieran cuál era el procedimiento que se les iba a aplicar, y que en la aprobación del Decreto concurriera la voluntad de al menos las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

No voy a ahondar mayormente en estos aspectos, pues considero que se encuentran cumplidos. Lo anterior, independientemente de que estimo que debe declararse la invalidez del Decreto por un motivo diverso, consistente en la falta de cumplimiento en el otorgamiento de la garantía de audiencia en forma suficiente.

No sé si puedo tratar ese tema o me espero hasta que usted lo planteé, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por favor señor ministro, dejemos su opinión en el tema tratado.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Muy bien.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y me permito significarle, con todo gusto se determinó la presencia necesaria de los once ministros, no obstante que en la sesión anterior se había determinado que no se podía decir apriorísticamente si era necesaria o no la presencia de los once.

Dados los términos en que discurría la discusión, concluí como conductor del debate que probablemente el voto mayoritario no sumara ocho votos e iba a resultar una decisión ineficaz, por eso es que en esta ocasión se determinó la necesaria presencia de los once ministros, como lo dice nuestro acuerdo para estos casos; nunca hemos negado la intervención de ninguno de los señores ministros ni programado asuntos con la finalidad de que alguno de ustedes no participe de esto como responsable de la sesión.

Señor ministro Juan Silva.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias presidente.

En un principio solicité hacer uso de la palabra para hacer un comentario, ahora ya extemporáneo e inoportuno respecto de alguna manifestación que le hacía el señor ministro Azuela a lo dicho por la señora ministra Luna Ramos, y ahora conforme ha venido desarrollándose el debate, preferiría diferirlo en tanto que yo también tengo observaciones respecto del cumplimiento material de la garantía de audiencia.

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

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

La primera demanda, la que analizamos en la Controversia 54/2004, tenía como conceptos de invalidez únicamente aquellos que estaban impugnando el problema de audiencia, eran cuatro conceptos de invalidez en donde el Municipio actor señalaba que no había sido llamado a juicio.

Sobre ese tema hicimos un análisis de si se daban o no los requisitos, y efectivamente determinamos que el decreto de creación era inválido por no haberse llamado.

Posteriormente, lo señalado por la señora ministra Luna Ramos, viene en una segunda controversia, este mismo Municipio de Capilla, y lo que nos dice es, estimo que, perdón, no Capilla, este segundo Municipio, y aquí es donde se presenta un asunto que me parece de la mayor importancia y que es ¿qué vamos a entender por cosa juzgada? Por cosa juzgada simplemente vamos a entender que se haya dado un litigio donde tenga identidad de partes, identidad de actos, o también tenemos que entender que puede haber una diferencia en los conceptos de invalidez que se están planteando, que éste a mí me parece que es el asunto aquí central, porque como estamos llevando las cosas, me parece que más que un tema de cosa juzgada, estamos llevando el tema hacia una preclusión, en qué sentido, en el sentido de que le estamos prácticamente diciendo que todo aquello que le molestaba, por ponerlo en estos términos metafóricos, -del asunto-, lo debió haber planteado en una primera controversia.

En la primera controversia debió haber previsto audiencia, en la primera controversia debió haber previsto requisitos, todos estos elementos, por qué, porque cuando viene en una segunda controversia y se plantea un tema distinto decimos, ya no podemos juzgar, ya no podemos meternos al asunto porque ya pedimos los lineamientos, y esos lineamientos son el único alcance material que nosotros establecimos en la sentencia. ¿Qué acontece en este caso? Que en una segunda controversia aparecen violaciones nuevas, y la violación nueva

aparece necesariamente por la dinámica de creación del derecho, con motivo de una tesis, la de Martínez de la Torre, que establece nuevos criterios.

A mí me parece que esto tendría sentido si estuviéramos discutiendo el mismo tema, que fuera audiencia, y que respecto de audiencia nosotros hubiéramos establecido con posterioridad a la resolución del primer asunto, criterios respecto de audiencia, pero establecer criterios materiales sobre en qué fuente del derecho debe estar consignada los requisitos de creación, que no tiene nada que ver con la audiencia, a mí me parece francamente que no tiene mucho sentido, porque lo que estamos diciendo es, o todas nos las planteabas en el primer asunto, que me parece complicado, o la otra, que me parece también muy complicada de aceptar, es que nosotros resolviendo garantía de audiencia y estableciendo directrices para audiencia, no podemos después encontrar una segunda violación, una violación distinta, en términos de un criterio que nosotros mismos establecimos.

Insisto, en esta acotación que hace muy puntualmente la señora ministra Luna Ramos, en el sentido de, es cierto que la Corte puede utilizar con bastante laxitud, en el tiempo y sus criterios jurisprudenciales, yo coincido y ella decía, pero hay algunas excepciones, yo creo que sí, pero es cuando el criterio jurisprudencial que se emite tiene que ver con la primera violación, no un criterio material que se emite con posterioridad respecto a cuestiones que de ninguna manera estuvieron en ese momento señaladas, por qué, porque no era la materia del caso. Vinieron por un acto, y se les dijo, no tuviste audiencia, llámalo a audiencia y repones el procedimiento; aparece un

segundo tema, es éste. Yo entiendo que lo que podemos estar tratando de hacer es impedir que se dé, como en el amparo directo para efectos, una cadena de controversias constitucionales. Eso me parece bien que lo pudiéramos estar estableciendo, y entonces ordenar una preclusión diciendo, pues todo me lo planteas en la primera controversia o después no te voy a admitir otra. Si ese fuera el caso, me parece bien como política judicial, pero yo no encuentro el fundamento jurídico para que en este momento le digamos que no hay esa aplicación de jurisprudencia, que insisto, porque entre lo resuelto en la primera controversia, lo resuelto en Martínez de la Torres, y lo que tenemos hoy que resolver, hay diferencias fundamentales.

La señora ministra usó una expresión importante, que creo que va a ser señalada aquí, que implícitamente, dijo, hay un reconocimiento de la validez de las normas, pero la pregunta es: ¿Hasta ese extremo debió haber llegado nuestra condición de suplencia?, porque claro no lo van a plantear ellos. Entonces, nosotros debimos haber previsto al resolver el tema de audiencia que las normas debieran tener una jerarquía distinta, etcétera; es decir, nosotros mismos nos vamos a atrapar en una suplencia tan genérica como para reconstituirle el argumento y plantear la totalidad de los argumentos, cuando en los casos de Pachuca y Tulancingo de la señora ministra, dijimos, analizamos lo que tenga concepto específico. Claro que por causa de pedir podemos avanzar un poco más, llevar las cosas a otra cuestión, pero sí requerimos de concepto específico, aquí no hay conceptos, ahora si sobre la fuente de los requisitos, si es Constitución o ley, no la resolvemos, resolvemos audiencia y después quedamos amarrados

nosotros a nuestra propia determinación. Esto a mí me parece que tiene una enorme complejidad.

Entiendo la excepción, y con esto termino, en el sentido de, si hubiéramos resuelto sólo sobre audiencia y con posterioridad hubiéramos emitido un criterio jurisprudencial sobre audiencia. A lo mejor sí tendría sentido decir. Bueno, es difícil que te estemos cambiando la litis pero sobre un concepto nuevo, que es requisito, y sobre todo la fuente de los requisitos, sí me parece difícil que la Suprema Corte quede vinculada a una sentencia donde ella misma no analizó el primer problema.

Por esas razones, yo también sigo creyendo que estos requisitos deben estar establecidos en ley, y que en este asunto se presenta la inconstitucionalidad de la fracción VI, del artículo 6º. Gracias señor presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** No con el propósito de fijar mi posición, sino simplemente para reafirmar que yo sigo abierto a lo que finalmente llegue a resultar para mí más convincente.

Veo mucha fuerza en el argumento que dio la ministra ponente en la presentación que hizo de su ponencia, porque aquí no solamente es que hicimos un pronunciamiento sobre garantía de audiencia, sino que a quien era autoridad demandada, el Congreso, se le señaló que debía respetar la garantía de audiencia y aun se le dio un lineamiento de cómo debía hacerlo aunque no hubiera disposiciones aplicables. Entonces, a

primera vista, parecería como que, al menos no es lógico, que cuando este asunto regresa aun nos destacó que hubo una queja en que se consideró que el Congreso había actuado bien, y ahora le digamos: ¡Ah! pero ya surgió otra tesis, y esta tesis que es respecto de otro Municipio, de otro Estado de la República, ya dijimos que debe estar en la Constitución.

Yo así en principio pienso que no debemos perder de vista que este asunto ya ha tenido decisiones del Pleno de la Corte, y que una decisión del Pleno de la Corte fue, que lo que se debía hacer era respetar la audiencia, o bien, a través de lo que dijeran las normas jurídicas, o bien a través de elementos básicos de lo que es el respeto a la audiencia, y entonces el Congreso, pues para mí tenía dos posibilidades, una, legislar; otra, el cumplir con los requisitos básicos y estaba cumpliendo con la sentencia, si en este momento establecemos una regla que no estaba en la sentencia, que surge posteriormente respecto de un Municipio de otro lugar, pues estamos cambiando las reglas de nuestra decisión, si desde entonces hubiéramos dicho: y además debe exigir que se cumplan los requisitos que en su caso se establezcan en la Constitución del Estado, lo que tendrá que ser motivo de una reforma a la Constitución del Estado, pues entonces sí vería yo cierta lógica, pero realmente sí me estoy cuestionando hasta qué punto podemos aplicar una jurisprudencia, porque no cabe duda que es ya muy reiterado el que la jurisprudencia se aplica retroactivamente, sí pero se aplica retroactivamente en relación con la misma Ley, en relación a la cual se establece la jurisprudencia, de modo tal que donde se aplicó esa Ley, pues hay que seguirla aplicando pero aquí no se trata de eso, aquí se trata de un procedimiento de creación de un nuevo Municipio

en donde ya había lineamientos que había dado la Corte; entonces introducir nuevos elementos, pues en principio me está pareciendo que es colocar en una situación de incongruencia al Pleno de la Suprema Corte; vamos a suponer que de pronto haya una mayoría suficiente para modificar la jurisprudencia, que diga que no es necesario que estén en la Constitución, que basta con que esté en una Ley del Congreso del Estado, entonces qué decimos ya ahora sí resulta valedero, no, yo creo que esto en la forma en que ha sido recordado por la ministra ponente, lo tenemos que decidir en razón de la decisión inicial que tomamos, porque todo lo demás está siendo consecuencia de lo que dijimos, como que jugamos una carta que en ese momento me pareció lógica y además era lógica, porque uno reacciona como dijo muy bien el ministro Cossío, en torno a lo que se ha planteado, él ha recordado el asunto de la ministra Sánchez Cordero, que ha dado muchas pistas en torno a toda esta problemática, en que hubo la tendencia a hacer el tratado general y exhaustivo de todo lo que puede ser violatorio del 115 constitucional y si dijo no es la labor del juez, el juez tiene que ir procediendo en razón de casos concretos y gradualmente se irán integrando criterios, pero lo cierto es que no podemos ser profetas y suponer que va a venir un asunto de Martínez de la Torre, Veracruz, en donde va a haber un planteamiento de esa naturaleza, que nos va a llevar a establecer ese criterio, sí pero cómo vamos a aplicárselo a un asunto que ya está regulado aun por una decisión en un caso concreto, por el propio Pleno de la Suprema Corte, de modo tal, que sí quiero adelantar que en principio no tengo —ya en razón de mi elevada edad, la memoria de la ministra Luna Ramos que nos ha recordado con detalle qué era lo que habíamos dicho y qué era lo que no

habíamos dicho— pero así en principio, yo al estudiar ya para la sesión de hoy los proyectos de la ministra Luna Ramos, venía de acuerdo con ellos, y ya ante los planteamientos que nos hizo, pues veo que si mi posición fue de decir que sí era aplicable la jurisprudencia, pues en la nueva perspectiva que tengo ahora, estoy rectificando, no pienso que deba ser aplicable esa jurisprudencia, pues por las razones que ya ella expuso mejor que yo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo he encontrado un par de argumentos, tal vez novedosos, para justificar mi posición en el sentido de que no es aplicable al caso concreto la jurisprudencia sustentada en la controversia promovida por el Municipio de Martínez de la Torre, con motivo de la creación del Municipio de San Rafael, Veracruz. Quiero recordar a los señores ministros, que durante muchos años, la Segunda Sala sostuvo la tesis de jurisprudencia relativa a que una ley no es inconstitucional por el hecho de no prever la garantía de audiencia; se dice que esta omisión del Legislador ordinario no determina la inconstitucionalidad de la ley, ya que por encima de la ley ordinaria está el artículo 14 de la Constitución e inclusive el operador de la ley, quien la aplica debe crear el procedimiento que respete el cumplimiento cabal de la garantía de audiencia. Yo creo que así procedió la Corte al juzgar en la Controversia 54, cuando se dijo: "Se violó la garantía de audiencia en perjuicio de los Municipios limítrofes, al que se pretende erigir como nuevo Municipio, "Capilla de Guadalupe", por tales y cuales razones y esta violación directa a la Constitución se debe purgar; dimos los fundamentos esenciales para que el Congreso estatal de Jalisco procediera.

Es cierto que en el caso de Martínez de la Torre, dijimos que la facultad y el procedimiento para la creación de nuevos municipios debe aparecer en la Constitución local, pero la Constitución local no es una ley pormenorizada ni completa; entonces, la garantía de audiencia puede aparecer en ley secundaria o inclusive, puede no aparecer establecida expresamente en la ley; y, esta circunstancia no releva al aplicador de la ley de observar esta formalidad constitucional que la Corte ha desenvuelto a través de la jurisprudencia, en las cuatro conocidas etapas de la tesis, **"SOBRE DEBIDO PROCEDIMIENTO LEGAL Y GARANTÍA DE AUDIENCIA"**. Esto es, correr traslado a los interesados con la pretensión de quien solicita la intervención del órgano, darles la oportunidad de formular una contestación, darles también la oportunidad de rendir pruebas, de formular alegatos y la obligación para el órgano de autoridad, de resolver la contienda.

Todo esto está desarrollado jurisprudencialmente y es lo que hicimos, repito, en la controversia número 54. Quiero con esto significar que el Congreso del Estado de Jalisco pudo muy bien cumplir nuestra sentencia y observar la garantía de audiencia, a partir exclusivamente de lo dicho en la sentencia, "este fue el fundamento, para que se repusiera el procedimiento con las indicaciones de observar esta formalidad esencial" ¿Qué pasa entonces? Que la fundamentación adicional de un artículo, el 6º, fracción VI, no es el sustento determinante de la constitucionalidad del acto desplegado por el Congreso, tiene un apoyo judicial vinculatorio para el Congreso, suficiente por sí mismo para justificar su actuación y adicionalmente, la invocación de un precepto de ley secundaria, que es el que se nos propone su inconstitucionalidad.

Si llegáramos a declarar la inconstitucionalidad del artículo 6º. ¿Qué pasaría con el Decreto del Congreso, que tiene apoyo también en la resolución ejecutoria de esta Suprema Corte? Pues, quizá lo obligaríamos simplemente a expulsar de la resolución la cita de este precepto, pero no juzgado el aspecto de que cumple o no con lo decidido por esta Suprema Corte; quedaría en pie lo que actuó en respuesta a la ejecutoria que dictamos. Por esto estimo que la jurisprudencia sustentada en el caso de Martínez de la Torres, no es que dejemos de observarla, ni de que cambiemos de criterio, sino simplemente, no encuentra aplicación en el caso concreto, porque la decisión de la Corte, de que los procedimientos de creación de nuevos municipios, debe aparecer en la Constitución local, no debemos llevarla al extremo de que pormenore, todas y cada una de las etapas del procedimiento, ni que sea un Código de Procedimientos Administrativos, para la creación de los municipios, bastaría con lo esencial, que es potestad al Congreso estatal, para crear nuevos municipios, aquí hemos resuelto ya que esta potestad deriva directamente de la Constitución federal, en este caso concreto, pero podría repetirlo la Constitución local como se hace, como atribución de competencia, y diseñar lo esencial de los requisitos duros para la creación del procedimiento, fue lo que analizamos en el otro caso, qué características debe tener la región que piensa erigirse en Municipio, es autosustentable, debe reunir “tales” número de habitantes, tener “tales” fuentes de ingresos propios que le permitan ser autónomo y poder gobernarse como Municipio. Creo que más bien, a eso apuntó la tesis de Martínez de la Torre, no a que la Constitución local, configure todo el procedimiento para la creación de los municipios, con un matiz de esta naturaleza, no contradecemos la tesis de Martínez

de la Torre, pero me preocupa mucho que si el Congreso del Estado de Jalisco, obedeció la ejecutoria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ahora le digamos, que de todas maneras la norma jurídica en que sustentó su actuación es inconstitucional y debe invalidarse su Decreto.

De hecho, pienso señores ministros, que la garantía de audiencia del caso concreto, la configuramos aquí, al dictar la sentencia en la Controversia 54. Por estas razones yo sigo firme en mi convicción de que no se debe declarar la inconstitucionalidad del artículo 6°.

¿Hay alguna otra participación?

Señor ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Había yo quedado de tratar el tema del respeto a la garantía de audiencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Ah! Por cuestiones de fondo. Yo quisiera pedirles muy respetuosamente, que nos pronunciemos primero, sobre la constitucionalidad del artículo 6°, fracción VI. ¿Sí?

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Señor presidente. ¿No sería tema previo, si se va a aplicar o no la jurisprudencia de Martínez de la Torre? Porque si se aplica la jurisprudencia ya se queda sin materia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Centremos entonces, señores ministros, nuestras intervenciones, si se debe o no aplicar la jurisprudencia sustentada en la controversia de

Martínez de la Torre, yo ya expresé las razones por la cual estimo que no.

Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Yo coincido con el punto de vista que usted ha externado, porque es cierto que existe esta jurisprudencia 151/2005, que es obligatoria, pero esto no se traduce en que pueda aplicarse de forma tal que se afecten situaciones concretas, ya decididas, por seguridad jurídica de la cosa juzgada; es decir, esto que estoy diciendo no significa que el Congreso del Estado de Jalisco, esté exento de acatar esta jurisprudencia, en casos diversos al presente, en otras situaciones, pero en este caso particular, al existir una ejecutoria que reconoció el procedimiento de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, y sólo tuvo como efecto, que dentro del mismo se diera garantía de audiencia al Municipio de Tepatlán, e incluso, a aquellos municipios del Estado, que también tuvieran un interés en el asunto, no sería válido declarar ahora su invalidez, porque la Constitución de esa entidad federativa no regula en lo fundamental el procedimiento de creación de municipios, ya que si llegáramos a sostener este extremo estaríamos atentando, sin lugar a dudas, contra la seguridad jurídica; de manera que yo me pronuncio en favor del proyecto en este apartado.

Gracias señor presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.-** Gracias señor presidente.

Yo estoy en contra del proyecto porque reconoce la validez del artículo 6º, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Municipal del Estado de Jalisco, por estimar que dicha norma no debe ser interpretada de manera aislada respecto del resto de la Legislación local, por lo que, dice el proyecto: “al haber sido armonizada con lo previsto por la Ley de Procedimiento Administrativo la torna constitucional”. Disiento de esta afirmación y considero que debe declararse la invalidez del precepto en atención a que no prevé plazos ni establece parámetros que permitan hacer efectiva la garantía de audiencia de los municipios en los procedimientos de creación de nuevos municipios. Y es cierto, esta Suprema Corte en la Segunda Sala completó unas tesis y se formó jurisprudencia en donde se dijo: que a pesar de no establecerse en la Ley la obligación de otorgar garantía de audiencia el intérprete, la Corte, debería de otorgarla. Y la recuerdo muy bien porque los dos últimos casos que formaron la jurisprudencia fueron del señor ministro Carlos del Río y del señor secretario de Estudio y cuenta Guillermo Ortiz Mayagoitia, por eso la tengo.

Decía yo que disiento de la afirmación del proyecto. Perdón, antes la señora ministra Luna Ramos dijo: el señor presidente no sería primero, primer tema decidir si es o no aplicable la jurisprudencia y el señor presidente contestó: muy bien. Yo quiero decir que no se ha terminado el asunto y entonces esta Suprema Corte también inventó una jurisprudencia que cuando llegué a integrar el Pleno; la integración de la Corte me pareció

heterodoxa, porque se dijo: se puede formar jurisprudencia respecto de asuntos similares, a pesar de que no sean de la misma ley; se ha dicho que tiene que ser de la misma ley, no, a pesar de que no sean de la misma ley y a esto se le llamó la jurisprudencia temática, entonces se puede juntar algo de Chiapas, perdón, claro, primero cité Chiapas; de Zacatecas, del Estado de México y de otros dos estados con leyes completamente distintas, porque son estados distintos y hacer una jurisprudencia que se llama “jurisprudencia temática”.

Decía yo que disiento de la afirmación del proyecto y considero que debe declararse la invalidez de tal precepto en atención a que no prevé plazos ni establece parámetros el precepto que permitan hacer efectiva la garantía de audiencia de los municipios en los procedimientos de creación de nuevos municipios. Lo que, como ha sostenido este Tribunal, debe encontrarse delineado a nivel constitucional local, pero lo que no queda duda, es que debe quedar perfectamente establecido en la Legislación ordinaria. A manera de ejemplo cito que respecto de la desintegración de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros existe un procedimiento específico previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

El artículo 6 impugnado, de la Constitución, únicamente establece que la opinión de los Municipios afectados deberá constar en el acta; sin embargo, al tratarse de un acto que menoscabe al Municipio tanto en su territorio como en su patrimonio, es necesario que la garantía de audiencia sea efectiva; es decir, que de manera real tengan la posibilidad de imponerse de los autos como complemento de la audiencia,

ofrecer pruebas y rendir alegatos; éste es un criterio muy antiguo de la Corte.

La forma deficiente, prácticamente inexistente en que se encuentra regulada la participación de los Municipios dentro del procedimiento de creación de otros nuevos, en mi opinión, torna inconstitucional el citado precepto, porque deja al completo arbitrio de la Legislatura del Estado, las reglas y los plazos a los cuales se sujetarán, tanto el Congreso como las partes; por lo que en cada caso se establecerán discrecionalmente, lo que queda comprobado al recordar que en la diversa Controversia 54/2004, en la que se impugnaba el diverso Decreto 20500 de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, en la que se declaró la invalidez del Decreto combatido por no haberse respetado la garantía de audiencia del Municipio, entre otros aspectos decía porque los plazos otorgados no garantizaban la eficaz defensa del Municipio. La eficaz defensa que queda dentro de la garantía de audiencia es como tantas veces lo ha dicho la Corte: imponerse de los autos, ofrecer pruebas y rendir alegatos.

En el presente caso se aplicaron las reglas contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo, pero al no encontrarse previsto que ésa sea la aplicable, no existe ningún obstáculo para que en un procedimiento posterior se considerara utilizar algún otro ordenamiento, como el decreto que establece el procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los Municipios del Estado de Jalisco, por lo que como ya señalé, no existen reglas claras a seguir para el desarrollo de un procedimiento de consecuencias de tal importancia, como el de creación de un Municipio; por tanto, pienso que el 6, fracción VI,

citado es contrario a los artículos 14 y 115 constitucionales como se proponía en el primer proyecto presentado en esta Controversia. Gracias señor presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Es que yo creo que valdría la pena que primero decidiéramos sobre la aplicación o no de la jurisprudencia y, después entráramos a este tema que ha tratado el señor ministro Góngora del artículo 6º; entonces, en cuestión de la jurisprudencia está girando en torno a si hay cosa juzgada, por una parte; y, dos, a si en la resolución previa nosotros reconocimos implícitamente la validez de la ley, ése es un segundo aspecto; y el tercer aspecto es, o básicamente son los dos aspectos que se han planteado hoy, en la mañana.

Yo sigo creyendo que la cosa juzgada tiene sentido cuando hay identidad de conceptos, no cuando hay conceptos diferenciados; en la primera hubo un planteamiento estricto de audiencia y, en esta segunda controversia no está planteándose sólo el problema de audiencia, sino el problema como lo acaba de señalar el ministro Góngora del artículo 6º.

¿Qué es entonces lo que se está planteando en esta situación? A mi parecer una situación nueva; el órgano jurisdiccional queda limitado, inclusive habiendo dado directrices respecto a la manera en que debe desahogarse un proceso para salvaguardar una violación de carácter procesal en la forma en que con posterioridad en un juicio completamente nuevo, porque ya se había resuelto todo el problema del defecto en la

ejecución, queda vinculado a esa determinación, insisto, cuando hay un concepto nuevo, a mí ésta es la parte que me parece que sigue siendo preocupante y me parece en realidad lo que estamos haciendo es que más que establecer una condición de cosa juzgada porque no hay identidad de conceptos, estamos haciendo valer una condición prácticamente de preclusión, si tú no me puedes venir a alegar hoy un problema distinto en relación con una violación nueva, que aprecias, porque yo ya dije cuáles son los lineamientos de ejecución, y al dar los lineamientos de ejecución, prácticamente lo que sostuve es en una validación implícita de algo que no me pronuncié, respecto a cómo debe satisfacer la audiencia. Yo en general, creo que la condición de cosa juzgada, no alcanza porque no hay identidad en uno de los elementos centrales que plantea la Ley, eso es un problema.

El segundo problema que yo quisiera tratar es el relacionado con el artículo 6º, ya que lo introdujo ahora el señor ministro Góngora; el ministro presidente decía algo, y tiene toda la razón, que en el caso de Martínez de la Torre, nosotros lo que establecimos es que ciertos requisitos efectivamente tenían que estar en la Constitución, y que no era adecuado que se vaciara la Constitución respecto a las leyes municipales. Sin embargo, el problema de Jalisco es diferente al problema de Veracruz, la Constitución de Veracruz como sabemos es una Constitución reciente, una Constitución en que se han incorporado muchos elementos, pues novedosos, importantes; la Constitución del Estado de Jalisco a pesar de todas las reformas que tiene, es una Constitución de agosto de 17. En relación con este tema que nos está ocupando, solo hay dos apartados, el párrafo tercero del artículo 2º que dice: El Estado de Jalisco, adopta

para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular, tiene como base de su división territorial y su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Y, el segundo que me interesa más destacar, es el artículo 35, fracción III, que dice: Son facultades del Congreso, fijar la división territorial política y administrativa del Estado, así como la denominación de los municipios y localidades que lo compongan, y ya. No hay una sola disposición adicional acerca de qué se tiene que hacer. ¿Cuál es el problema que diferencia este caso de Veracruz? Que en este caso, la Constitución del Estado no dice absolutamente nada, y todo va a la Ley Orgánica.

Entonces, yo entiendo que haya un problema de delegación, que hay un problema de grado, que ciertos elementos esenciales están en la Constitución, y otros elementos no esenciales vayan a Ley, pero es que en el caso de Jalisco hay duda, inclusive de si tiene competencia el Congreso del Estado, para crear estos municipios, éste me parece, donde dice: fijar la división territorial, política y administrativa del Estado, así como la denominación de los municipios y localidades que lo compongan. De ahí inferimos la existencia de una competencia de creación, dónde está el procedimiento, dónde están los elementos mínimos a los que aludía el ministro presidente, y que es el criterio de Martínez de la Torre. Qué es lo que encontramos en la Ley Orgánica Municipal, artículo 6º: El Congreso del Estado, puede constituir nuevos municipios de acuerdo con las bases siguientes: todas las bases están en la Ley.

El problema es, si vamos a tomar el criterio de Martínez de la Torre, donde ciertos elementos específicos tienen que estar en la Constitución, no está ninguno en la Constitución, uno solo no está, todos están señalados, puede ser que bien o puede ser que mal, ya luego vemos ese tema en la propia Ley Orgánica. Entonces, independientemente de que a mi parecer, a lo mejor se podría tomar votación sobre eso, si aplica o no aplica la jurisprudencia, el segundo tema es que utilizando este criterio que estamos viendo, el artículo 6º, no tiene la posibilidad de tener ningún tipo de sustento constitucional. Hay agravio expreso, me hacía notar el señor ministro Franco, al final de la página 5 a 7, en la parte final de la página se dice: las facultades de los poderes de los Estados, solamente pueden derivarse lo que establece el Constituyente local, lo que es inconcuso, que si una atribución del, leo textualmente: la concede asimismo el Congreso del Estado, como es el caso de lo dispuesto en el artículo 6º, la Ley del Gobierno del Estado o Municipal, etc., el mismo resulta contrario al principio de supremacía constitucional, etc.

Entonces, creo que podemos llegar a este camino por vía de este agravio directo, o podemos llegar por vía de la aplicación de la jurisprudencia, pero sí me parece que aquí hay un problema en cuanto, ni siquiera hay aspectos mínimamente regulados en la Constitución del Estado, sino que estamos yendo directamente a la Ley para construir este aspecto. Pero creo que se podría aclarar, si tomáramos votación y sobre la aplicación... después entráramos, me parece, a la constitucionalidad del artículo 6º, fracción VI, muy respetuosamente señor presidente.

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

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Creo que se están revolviendo varios temas; el problema de si el Congreso tiene o no facultades quedó superado y votado, el proyecto se ocupa de analizar si el Congreso del Estado de Jalisco tiene o no facultades para crear y escindir nuevos municipios y tengo a la mano la versión donde este Pleno, votó por siete votos que sí había facultades, el proyecto se ocupa diciendo de una interpretación de los artículos 35 de la Constitución local, 115, el 72 de la Constitución local y a partir de la página 60 se analiza el 35 de la local, el 115, de la Federal, el 2º y el 73 de la local y se llega a la conclusión de que de una interpretación de estos artículos, el Congreso del Estado de Jalisco, sí tiene facultades para escindir y para crea municipios y esto quedó votado en la sesión de tres de abril por 7-4, nada más el señor ministro Aguirre Anguiano, el señor ministro Góngora Pimentel, el señor ministro Gudiño Pelayo y el señor ministro Silva Meza, dijeron que no, pero aquí sí hubo intención de voto, los siete restantes ministros dijeron que sí, entonces la facultad del Congreso del Estado, está prácticamente discutida y cuando menos hay intención de siete votos de que sí tiene facultades para llevar a cabo las escisiones y si alguno de los ministros tiene duda con mucho gusto tengo a la mano las participaciones y se las leo en este momento. Esto por lo que hace a la facultad, el siguiente problema era, en el otro asunto se decía, en el de Martínez de la Torre, lo que se decía era: “teniendo facultades el Congreso del Estado para llevar a cabo escisiones y para llevar a cabo constituciones de nuevos municipios” la idea es, los requisitos

para llevar a cabo estas creaciones de nuevos municipios, deben constar en la Constitución local o deben constar en una Legislación ordinaria, esa era la discusión ¿qué se dijo en Martínez de la Torre? Deben constar en la Constitución y esa es la tesis que se trae a colación en este momento bueno desde las sesiones anteriores sí debía o no aplicarse, el proyecto no se hizo cargo de esto, primero, porque no hay concepto de violación en ninguna de las dos controversias constitucionales en ese sentido, entonces por eso no lo analizamos; ahora, si se trajo a colación y se dijo como ya hay una jurisprudencia no escapa a la consideración que la jurisprudencia existe y que es un criterio contrario al que de alguna manera se está sosteniendo en este proyecto ¿por qué razón? Porque en éste no hubo concepto de violación en este sentido y porque tenemos cosa juzgada en una controversia anterior y en una queja anterior, donde ya se dijo implícitamente que sí tenía facultades el Congreso del Estado, tan se le reconoció que tenía facultades que se le dijo: “estuvo mal hecho tu Decreto porque no les diste garantía de audiencia” yo creo que no podíamos haber dicho que estaba incorrecto una garantía de audiencia sí reconociéramos que no tenía competencia cuando es un tema previo, entonces si ya le estamos diciendo hiciste mal en el Decreto porque la garantía de audiencia no se dio como se debía, bueno, pues de alguna manera hay un reconocimiento de competencia, pero no sólo eso, en este proyecto que ahorita estamos discutiendo sí hay disposición expresa, más bien agravio expreso en el sentido de que sí tenía competencia, lo único que se está discutiendo ahorita es: no habiendo agravio expreso de las partes, ni en la 130, ni en la 131, de si los requisitos para crear un nuevo Municipio deben estar en la Constitución o pueden estar en

una Ley, lo que se dice en la jurisprudencia es: deben estar en la Constitución, nosotros lo que decimos aquí es: no podemos aplicar la jurisprudencia porque ya hay cosa juzgada, eso es todo lo que estamos diciendo, no porque no sea obligatoria la jurisprudencia, no porque no sea de aplicación retroactiva, no porque desconozcamos que hay jurisprudencias temáticas, por supuesto que se da jurisprudencias temáticas en este sentido ¿Cuándo? Cuando no hay cosa juzgada por parte del Tribunal Pleno, en el sentido de haber reconocido ya la existencia de un procedimiento, un procedimiento que se le dio lineamientos al Congreso del Estado, para que los llevara a cabo llamando a todos los Municipios involucrados; entonces, la discusión en este momento es, si los señores ministros opinan que debe de aplicarse la jurisprudencia de Martínez de la Torre o no, si se aplica la jurisprudencia de Martínez de la Torre, el asunto ya se acabó ¿por qué ya se acabó? Porque en ese momento se determina, que no están establecidos en la Constitución de Jalisco los requisitos para crear un nuevo Municipio; entonces, con eso se declara la invalidez y hasta ahí llegamos, ni siquiera hay la necesidad de entrar al análisis de otro tema, sólo superando este tema, en el caso de que la mayoría dijera, sí, no es necesario que se aplique la jurisprudencia, entonces pasaríamos al análisis del artículo 6º, del artículo 6º, que es de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Jalisco, donde se están determinando cuáles son los requisitos para creación de un nuevo municipio; entonces, ya entraríamos a saber si este artículo es o no constitucional, pero primero necesitamos saber, si este Pleno va a determinar si esos requisitos deben estar en la Constitución o no, y si es aplicable aun en este caso concreto, cuando ya se dijo en una ejecutoria

anterior, que el problema ya nada más era de garantía de audiencia si la debemos o no aplicar.

Yo ahí lo único que suplicaría es: que nos pronunciáramos en este sentido, para saber si el asunto se acaba, o continuamos con el tema siguiente. Eso es lo único, porque si determina la mayoría de este Pleno como habían dicho en sus intervenciones anteriores de que sí era aplicable, bueno, pues ahí se acaba el asunto. Ahora, si la mayoría lo ha reflexionado y dicen que no, entonces pasamos al tema siguiente que es el análisis de constitucionalidad del artículo 6º.

Gracias señor presidente.

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

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

A estas alturas de la discusión a mí me queda claro que debo de conceder en el sentido de que los Congresos estatales, tienen facultades para tomar decisiones respecto a sus divisiones territoriales, municipales, para la creación de nuevos municipios.

Pero esto qué quiere decir, ¿que el legislador ordinario del Estado, puede darse éstas atribuciones expresamente así mismo? ¿Y que debe regular a su placer -y lo digo con todo respeto- los extremos de la garantía de audiencia? o bien, por ser una decisión política, grave y fundamental la alteración de los territorios municipales, esto debe de constar en la

Constitución, y resulta que no consta en la Constitución de Jalisco.

Si es cierto, y lo digo en ese sentido dubitativo, que una intención de voto se transforme en voto, y que hayamos determinado que los Congresos sí tienen atribuciones, bueno, lo menos que espero es que lo diga su Constitución; y si se está en tiempo de una corrección para entronizar los procedimientos en donde se cumpla la garantía de audiencia ante sí mismo, bueno, el problema es que lo diga su Constitución, y resulta que esto se hizo sin que lo diga la Constitución de Jalisco.

Efectivamente, la fracción III, del 35 dice: “Que son facultades del Congreso: fijar la división territorial política y administrativa, fijar divisiones territoriales;” puedo entender por esto, la corrección de límites municipales, políticos y administrativos del Estado, así como la denominación, cómo se van a llamar los municipios, y qué localidades los componen. Si tal casería o ranchería ya es una delegación, etcétera, ¿tiene esto que ver con la escisión y creación de nuevos municipios? Puede ser que las facultades las tenga, no voy en este momento a sostener a “raja tabla” que mi voto o mi intención de voto debe de cumplirse, pues yo creo que lo menos que podemos pedir es que lo diga su Constitución.

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

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Bien, desde luego recalcar que aunque se haya votado inicialmente es una intención de voto, es perfectamente posible que mientras no

haya una declaratoria podamos cambiar totalmente lo que previamente hemos establecido; hecha esta precisión, ¿por qué pienso que de algún modo esto está dando la impresión de lo que en términos taurinos sería un herradero?, pues yo creo que porque estamos en un caso muy especial en el que no estamos por primera vez estudiando el caso concreto, sino que de alguna manera el caso concreto es derivación de una decisión previa del Pleno, y pienso que se están yendo en dos líneas, una de quienes dicen: bueno, pero esa decisión en última instancia no nos obliga, podemos reabrir toda la temática; y otra de los que pensamos que sí nos obliga.

Dijo la ministra Luna Ramos, y pienso que acertadamente: “Hay un asunto en el que estudiamos el tema que se nos planteó: violación a la garantía de audiencia.” No se nos planteó si las facultades para crear nuevos municipios debían estar en la Constitución o no debían estar en la Constitución, no se planteó que no tenía facultades el Congreso del Estado para hacer esto, y entonces estudiamos lo que presuponía que si no lo habían planteado, pues lo habían consentido, ¿cómo van ahora a revivir temas que debieron haber planteado en aquel momento? “Tienes que dar la garantía de audiencia”, y ahora le decimos: “¡Ah!, pues fíjate que no tienes facultades.” No, no, no, yo creo que estamos vinculados a nuestra decisión, no es un tema teórico de garantía de audiencia que en relación con él surja una tesis que se le pueda aplicar, no, es el caso concreto –como lo dijo el ministro Valls en su intervención–, estamos ya vinculados a una decisión que dictamos nosotros y que no podemos ahorita echar abajo a través de nuevas argumentaciones, entonces, en principio como que eso es fundamental.

Bueno, podemos reabrir temas que no se plantearon en aquel caso y que explícita o implícitamente resolvimos, le dimos toda una serie de posibilidades al Congreso, ¿qué, no esto demuestra de manera evidente que partíamos de la base de que tenía facultades? A nadie se le ocurrió, y recuerden que en controversia constitucional hay litis abierta, y con que alguno de los ministros o una de las ministras hubiera dicho: “Bueno, pero a mí me parece que no tiene facultades el Congreso”, con que alguna o alguno de los ministros hubiera dicho: “Bueno a mí me parece que esto está reservado a la Constitución del Estado”, lo tendríamos que haber analizado, pero nosotros mismos dijimos, en el caso de la ministra Sánchez Cordero: “No, tenemos que limitarnos a lo que se está planteando.

Podemos tener cierta elasticidad, ver lo que implícitamente se está planteando, pero lo que se está planteando; entonces pienso que aquí lo fundamental es entender qué consecuencias se siguieron de aquella decisión, que además tiene el dato de una queja que se consideró infundada, y se dijo: “cumpliste bien”, ¡ah!, cumpliste bien, pero no habíamos visto que en realidad no tienes competencia, no habíamos visto que esto debía estar en la Constitución del Estado”, ¿qué, podemos abrir esos temas?, si en realidad estamos de algún modo ante las consecuencias de lo que ya dijimos, y para mí el camino a seguir es: hubo audiencia, se cumplió con la sentencia lo que ya se estableció por la Corte, ahora vamos a ver ya el aspecto de fondo, si al haberlos oído, al haber desarrollado todo lo que fue después de la audiencia, la decisión que se tomó de crear este nuevo Municipio fue correcta o fue incorrecta, y ahí pienso que no podemos reabrir

el de si esto tiene que decirlo la Constitución, además, yo creo que esto no tiene ningún sustento jurídico.

¿Qué debe decir la Constitución? Pues la Constitución debe decir lo que la Constitución Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como condiciones, y si va uno al artículo 116: el Poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo; los Poderes de los Estados, se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas y no lo leo todo, pero no hay ninguna norma que diga: “y tratándose de creación de nuevos municipios, tendrá que ser la propia Constitución la que lo establezca”; luego el Congreso del Estado, los ayuntamientos cuando emiten su Constitución están sujetos a estos lineamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y entonces, cuando se señala entre las facultades del Congreso: “son facultades del Congreso legislar en todas las ramas de orden interior del Estado, expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión conforme al pacto federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;” dónde podemos derivar, simple y sencillamente si en la Constitución no se reservó una regla sobre creación de municipios y requisitos para crear los municipios, pues esto lo puede hacer el Congreso del Estado, lo demás pues ya es hacer intervención, no es que el Municipio es tan importante, pero aquí, del texto constitucional no veo esto; pero digo, solamente lo he mencionado porque lo han sacado a colación, porque para mí estamos vinculados con una sentencia en

donde ya se estableció respecto del caso concreto cuál es el camino que se debe seguir.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero.

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

Quiero decirles que yo comparto las posiciones del ministro Cossío por una parte y desde luego las posiciones del ministro Góngora y Sergio Salvador Aguirre Anguiano, para mí tampoco existe cosa juzgada y no existe por lo siguiente: yo creo que lo único que genera consecuencias procesales para un juzgador, es precisamente en la resolución sustancial, en el acto jurídico procesal, o sea una actuación no revocable, o subsanada por omisiones; para mí, es claro que el efecto natural de dicha ejecutoria, era, por una parte, dejar sin efecto, para mí, la totalidad de lo actuado desde su inicio mismo, por la ausencia de un debido proceso, o sea por la inexistencia de las formalidades del procedimiento que para esta clase de asuntos deben ser tan detallados y especiales por estar referidos a la creación de municipios, por la ausencia de un principio de legalidad adecuado a las exigencias de la creación de municipios, como procedimientos constitucionales a nivel local y especialmente por no haberse otorgado la garantía de audiencia previa al Municipio en este caso de Tepatitlán, que resultaba ser un Municipio afectado.

Muy bien, pues de lo anterior se desprende precisamente que, en lugar de hacer esto, en el Congreso del Estado, en lugar de proceder, dejar sin efectos el expediente, en lugar de hacer

adecuaciones a su Constitución local, en lugar de emitir las leyes locales reglamentarias que evitaran la violación a la legalidad y debido proceso tan particular para estos procedimientos constitucionales y en su caso reiniciar posteriormente un procedimiento de creación de municipios, solamente procedió a otorgar a los municipios cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, expresaran argumentos jurídicos o de hecho en relación al caso; el ministro Genaro Góngora, ha dicho que para imponerse de los autos, para hacer los alegatos, para recabar y para presentar las pruebas correspondientes, cinco días hábiles, pero bueno, esto sería objeto de otro asunto distinto; en lo que corresponde por supuesto, yo confirmo la intención de voto en el sentido que las Legislaturas locales sí tienen, por supuesto que sí tienen, lo acaba de decir el ministro Azuela constitucionalmente las atribuciones para crear nuevos municipios, para delimitar a los municipios; sin embargo, sin embargo, es un procedimiento tan importante, tan relevante que afecta tanto a los gobernados de estos diversos municipios que, cuando menos como lo decía el ministro Cossío, el ministro Aguirre, debe de estar consignado en la propia Constitución de los Estados esas atribuciones de los Congresos para establecer este tipo de procedimientos y las facultades y las atribuciones; en el caso concreto, no existe, está en una ley secundaria y sobre todo que, ya veremos la constitucionalidad del artículo 6º, en la fracción correspondiente, pero desde mi punto de vista no nos vincula y no hay cosa juzgada esta decisión. Gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente, yo quiero dividir mi intervención en dos partes, la primera es en relación a la famosa jurisprudencia de la cual, como recordarán, yo desde el primer momento en que intervine en las sesiones anteriores en que discutimos estos asuntos, me separé y me separé por razones muy parecidas a las que ha expresado hoy el ministro Azuela y que expresé entonces y que retomo.

A mí me parece que nuestro sistema constitucional es muy claro en tanto deja, no conforme al 124, sino el 124, vinculado con el 40, y el 116, un ámbito a los Estados que les corresponde de manera exclusiva y excluyente y que si no hay un precepto constitucional que les establezca una obligación en una materia, los Estados tienen libertad para establecerlo en sus Constituciones.

Yo hice el análisis, hoy en día, más de la tercera parte de los Estados tienen una situación similar a la Jalisco, otros lo regulan extensamente, y otros tienen una regulación intermedia y yo señalé desde aquel entonces que el Constituyente respetando un régimen federal, reconoce las especificidades de los Estados y les deja ese marco para que resuelvan sus problemas, recordarán que señalé que Baja California, tiene con dos millones y medio de habitantes, cinco municipios; Oaxaca, con más de tres millones de habitantes tiene quinientos setenta; Chihuahua, creo que tiene el 10% o cerca del 10% de los que tiene Oaxaca, las condiciones socio-económicas son muy diferentes, las relaciones que puedan existir internamente en los Estados son muy diferentes.

El artículo 115, ha tenido quince reformas, por lo menos fueron las que yo conté, quizás me haya equivocado y haya alguna más o alguna menos en este sistema de reformas constitucionales y nunca el Constituyente a pesar de que fortaleció al Municipio, a pesar de que incluyó una norma para la desaparición de los Municipios, tocó este problema, ¿Qué quiere decir? Que es el Constituyente originario y el Constituyente permanente en México ha dejado eso al ámbito de los Estados.

Consecuentemente en mi opinión, la tesis que se sostuvo no puede ser absoluta y general, lo vuelvo a repetir, y creo que pierde de vista vincular el artículo 124 con el resto de los artículos que forman este gran entramado de relaciones entre la Federación, los Estados, los Municipios, hoy en día, el Distrito Federal y los órganos autónomos por nuestro régimen constitucional y que sólo a la luz de todo ello se puede llegar a una conclusión, en mi opinión, válida respecto de las facultades que le competen a los Estados.

Por lo tanto, yo vuelvo a reiterar mi posición de que me retiro de la tesis totalmente, del criterio de la tesis, que creo que esto les corresponde al ámbito de los Estados y que si el Constituyente nacional, para llamarle de alguna manera, quisiera imponerles algunas restricciones, él lo podría hacer, pero no este Pleno de la Suprema Corte, fue lo mismo que yo dije la vez pasada y que reitero ahora.

Ahora, respecto a la aplicación aun que se sostenga y yo respetaré como en todo, si la mayoría sigue manteniendo esta tesis como una tesis absoluta, yo sostuve que estaba de

acuerdo con el proyecto de la ministra y creo, independientemente de que se sostenga este criterio, en el caso no es aplicable, porque el Pleno de la Suprema Corte, -yo no participé-, al resolver el asunto anterior, no tomó como obligatorio esto, y a mí me parece que en el caso, y aquí veo que vemos imbricado este problema que no hemos resuelto en el Pleno y que está pendiente de cómo debe manejarse la obligatoriedad de las resoluciones en acciones de inconstitucionalidad y en controversias constitucionales, porque tiene diferencias importantes, a mí me parece, que el hecho de que la tesis se haya aprobado con posterioridad al asunto que se resolvió, no es lo que le genera el carácter de obligatorio o no, la Ley Reglamentaria del artículo 105, en sus fracciones I y II es categórica, dice: Artículo 43. Las razones contenidas en los considerando que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, etcétera, etcétera.”

¿Qué quiere decir?; ese criterio fue obligatorio desde que se resolvió el asunto y se incluyó estos razonamientos en la resolución aprobada por el Pleno, no cuando la tesis fue aprobada.

Conforme a la Ley Reglamentaria, desde ese momento eran obligatorios esos criterios.

Bueno, con posterioridad a que se resolvió esto, este Pleno de la Suprema Corte, resolvió el artículo 54/ ¿qué fue? (sic); el anterior, el precedente.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** 54/2004.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:**

Consecuentemente, en principio, el criterio ya era obligatorio; en ese asunto –y yo coincido con la ministra Luna Ramos-, el Pleno se separó de ese criterio obligatorio, si no, lo que tuvo que hacer, en suplencia –que está establecida en la Ley-, aunque se hubiera planteado que no se respetó la garantía de audiencia, lo que debió haber resuelto conforme a ese criterio el Pleno -en mi opinión-, era que de cualquier manera era inconstitucional el procedimiento seguido, dado que no estaba previsto en la Constitución de Jalisco.

No lo hizo así –y lo dije también desde la vez pasada que me posicioné- y resolvió dándole lineamientos para el caso concreto, al Estado de Jalisco.

Consecuentemente, el Estado de Jalisco, siguió los lineamientos de este Pleno.

Honestamente me parece que es un poco contra la lógica, que si siguió el procedimiento que este mismo Pleno le fijó, ahora digamos que no y que se debió haber sujetado a lineamientos diferentes, independientemente de la cuestión legal.

Por esas razones, yo desde ahora reitero mi voto en el sentido de que: me aparto de la jurisprudencia sostenida; segundo, no es aplicable al caso concreto.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señores ministros, si me lo permiten, decreto un receso y regresando escucharemos a Don Juan Silva Meza.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS).**

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

Tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. En esta ocasión, ya para manifestar en principio lo que sería una intención de voto o la justificación del mismo, trataré de ser muy concreto. En principio, yo sí estoy convencido de que en el caso debe aplicarse la jurisprudencia, siento que sí es pertinente hacerlo, en tanto que, parto de la base de que no es de ninguna manera atribución y facultad de un Tribunal Constitucional impedir la creación de nuevos Municipios; sino, su función es velar precisamente porque el procedimiento de creación se ajuste a lo establecido en la Constitución Federal, y en esa lógica, para mí, es que la línea jurisprudencial de este Tribunal Pleno, ha aprobado que para la creación de nuevos Municipios, deban establecerse de manera clara lineamientos específicos que se han determinado por esa vía jurisprudencial. En principio, podemos resumir este criterio, este lineamiento, yo digo esta línea jurisprudencial, en el sentido y como base de que el proceso de creación de un Municipio debe estar consignado en la Constitución local del Estado; esto es, allí donde se pretenda crear, y no en normas secundarias; asimismo se han establecido en línea jurisprudencial los

lineamientos particulares de la garantía de audiencia en este tema, y esto impone a las autoridades competentes para tramitar y aprobar la creación de un nuevo Municipio, el deber de comunicar a los Ayuntamientos correspondientes la existencia de un procedimiento cuya culminación pueda afectar sus intereses; referirles las cuestiones que se tratarán o debatirán en el mismo; darles oportunidad de expresar su opinión al respecto, y de presentar pruebas en apoyo de sus afirmaciones, en un tiempo prudente y razonable, lógica y jurídicamente; emitir, como se ha dicho, una resolución final en la que verdaderamente se atiendan las cuestiones planteadas por las partes, y no solamente desvirtuar pruebas. Estos son, en esencia los lineamientos de nuestro tema jurisprudencial, en relación con la creación de Municipios.

En el caso concreto, este procedimiento se ha insertado en una ley secundaria y no en la Constitución Política del Estado, de esta suerte, esto me lleva a reafirmarme en mi posición original, estar en contra del proyecto; estar en contra del proyecto, en relación a que sí deben aplicarse desde luego, los lineamientos de la jurisprudencia que ha abordado este tema; y en el caso concreto del artículo 6º., he insistido, o he puesto énfasis en este requisito de la razonabilidad lógica y jurídica del sentido pleno de la garantía de audiencia; esto, con independencia de que, situado en la pertinencia de aplicación de la jurisprudencia, pues este planteamiento hace que origine la inconstitucionalidad del artículo 6º., que estamos tratando.

Mi posición en esencia, es estar en contra del proyecto por las razones que de manera muy sintética, lo sé, estoy esgrimiendo. Gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Yo pienso que no debemos precipitarnos incluso en cuanto a qué debemos votar; en el receso he podido ver con cierta rapidez, pero de algún modo he localizado algunos puntos importantes. La resolución que por unanimidad de once votos dictó este Pleno en el Recurso de Queja, derivado de la ejecución de sentencia de la Controversia Constitucional 54/2004. Recurrente: Municipio de Tepatlán de Morelos, Jalisco. En esta resolución, no solamente se van analizando con toda minuciosidad los planteamientos en los que se estimaba que se incurrió en un defectuoso cumplimiento de la sentencia, sino que señala qué es lo que no examina e incluso advierte que esto se podrá examinar en otra controversia constitucional.

Y esto probablemente pues daría alguna luz, porque a primera vista parecía que había estudiado todo, pero ante ciertos planteamientos -y que esto también estimo que nos obliga, once personas lo dijimos: unanimidad de once votos-, dice: “En sus siguientes agravios, el recurrente sostiene que la documentación con la cual se le corrió traslado al iniciarse de nueva cuenta el procedimiento, no tiene sentido y es incongruente; además de que la resolución con la que culminó el mismo es omisa en realizar una valoración de las pruebas ofrecidas por el Municipio recurrente, y ni siquiera realiza un análisis jurídico donde se razone y motive la decisión, provocándose un estado de indefensión en su perjuicio porque ignora los motivos que se tomaron en cuenta para resolver en los términos que lo hizo el Congreso del Estado de Jalisco.” “Estos otros motivos de inconformidad –dice ya la resolución

del Pleno-, resultan inoperantes en términos de la jurisprudencia 133/2000, citada con anterioridad, en virtud de que en el presente recurso de queja no es dable jurídicamente examinar la legalidad de la resolución que, con plenitud de jurisdicción, dictó el Congreso demandado en la Controversia Constitucional 54/2004.” Destaco: está reconociéndose expresamente que el Congreso, con plenitud de jurisdicción, dictó la resolución; pero también está aclarando que sobre estos puntos no puede pronunciarse, y continúa: “ya que tal aspecto de fondo solamente podría plantearse en una nueva demanda, cuya materia fuera precisamente la legalidad de lo resuelto por dicha autoridad legislativa. Aspecto que no puede proponerse en este recurso, que tiene como materia únicamente la determinación del correcto o indebido cumplimiento de la decisión de invalidez decretada por el Tribunal Pleno. Sirve de apoyo el criterio: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Es procedente en contra de la resolución dictada en acatamiento de una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el aspecto en que se devolvió plenitud de jurisdicción a la autoridad demandada.”

Creo que es muy claro que lo que aquí se está diciendo, en la anterior controversia dijimos que se violó la audiencia y se le regresaba el asunto al Congreso para que él, con plenitud de jurisdicción, respetando la audiencia, resolviera. Ahora ya lo que resolvió, en eso no nos podemos meter, y tú por lo pronto quieres que ya nos metamos, la oportunidad será cuando plantees otra controversia, ¿cuál?, pues precisamente la que estamos viendo.

Sigue diciendo: “En otras palabras ya quedó muy claro, todas las cuestiones de la legalidad de la resolución, esas no se tocaron en la resolución de queja, están vivas y pienso que es algo que tendremos que examinar. La misma inoperancia se produce respecto de los diversos agravios en los que se alega que: a) En el caso no era de aplicación supletoria la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, y que lo que debió hacerse era legislar para crear la Ley Reglamentaria del Artículo 6° de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. –Fíjense, no está planteando que hubiera reformas constitucionales, simplemente que emitiera una ley reglamentaria del artículo 6° Pero, eso no se va a examinar en la queja, que prevé la posibilidad legal de que el Congreso de dicha entidad ordene la creación de nuevos Municipios, a fin de regular los términos en que habría de desarrollarse el procedimiento dirigido a tal fin. b) Que existe un diverso decreto del mismo Congreso, aplicable para los procedimientos de delimitación y demarcación territorial de los Municipios de dicho Estado, que establece plazos mayores para la defensa de los interesados, comparados con los que se le concedieron al Municipio actor. Y c), que a la fecha en que se presentó la queja y pese a que entonces no se había aún publicado el decreto que diera cumplimiento a la ejecutoria, ya se habían iniciado los trabajos relacionados con el próximo proceso electoral, para constituir las autoridades del Municipio de Capilla de Guadalupe, ya que todas estas argumentaciones no están relacionadas con el cumplimiento de la ejecutoria que motiva esta queja, sino que constituyen razonamientos que en todo caso se dirigen a combatir la nueva resolución o diversos actos que por lo mismo no pueden ser objeto de pronunciamiento en este recurso, en el que exclusivamente se

ha procedido a examinar puntualmente si se otorgó la garantía de audiencia al Municipio recurrente, previamente a la emisión del Decreto 21383, sin que sea el caso de juzgar si al hacerlo se infringieron o no otras disposiciones relacionadas con el pronunciamiento de fondo contenido en dicho acto legislativo o de actos derivados del mismo”.

Entiendo, la queja era sobre respeto a la garantía de audiencia, es infundada tu queja porque de todo lo que dice el proyecto, está cumplida la garantía de audiencia.

Ahora, la cumpliste en una resolución correcta, cometiste otros errores, eso ya se verá en otra controversia constitucional; todavía añade: “Conviene aclarar que el argumento sintetizado en el anterior inciso b), si bien se encuentra vinculado a la observación de la garantía de audiencia, al aducirse que en el caso era de aplicación preferente diversa normatividad que prevé plazos de mayor amplitud para garantizar el cumplimiento de aquella, es inoperante, y no puede ser materia de análisis porque implicaría decidir bajo qué modalidad debió observarse ese derecho fundamental; no obstante que en la resolución cuyo cumplimiento es materia de análisis, se dispuso solamente que el Congreso demandado estaba obligado a instrumentar un procedimiento en que se obsequiara la oportunidad defensiva y probatoria, previamente a la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, pero sin precisar concretamente de acuerdo con cuál Legislación se observaría la misma”.

De manera que al no haberse acotado por el Tribunal Pleno, el marco legal al que había de sujetarse la autoridad legislativa, es incuestionable que resulta suficiente para los efectos de

calificar su cumplimiento en este recurso de queja, que en el caso haya agotado los requisitos a los que la sujetó la ejecutoria, quedando fuera del debate de este medio de impugnación, si las leyes aplicadas para tal fin, fueron o no las conducentes; incluso a este respecto, el Congreso demandado hizo un pronunciamiento específico de las razones por las cuales estimaba que en el caso no eran aplicables los plazos previstos en el decreto que establece el procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los Municipios del Estado de Jalisco número 19156, publicado el veinticinco de octubre de dos mil uno, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco; situación que obligaría a profundizar sobre la forma en que se estructuró el procedimiento para llegar a emitir el Decreto 21383 reclamado, revisando, no solamente si se otorgó audiencia a la actora, sino si la misma tuvo la eficacia necesaria para producir una adecuada defensa, y sobre todo, si se llegara a detectar que en tal proceder hubo deficiencias, hasta qué punto las mismas trascendieron al resultado de la decisión definitiva.

Sobre lo anterior, en el decreto tal, y viene la transcripción de todo esto.

Pero sigue algún punto interesante, porque eso es de lo que se vuelve a actualizar en este asunto, pero es sobre lo que todavía no nos hemos pronunciado, dice: “Esta nueva fundamentación y motivación –que fue lo que dejé de leer-, externada a propósito del vacío normativo para llevar a cabo el procedimiento de mérito, no fue objeto de pronunciamiento alguno en la ocasión en que este Tribunal Pleno analizó el Decreto 20500, al resolver la Controversia Constitucional

54/2004, de manera que no existe en la sentencia previamente emitida, una declaración acerca de la constitucionalidad del sometimiento de los Municipios, al régimen de la Ley del Procedimiento Administrativo, en tratándose de la modificación del mapa territorial estatal”.

Qué es lo que para mí está diciendo. Para cumplir con la sentencia del Pleno en donde se habían dado lineamientos muy generales, el Congreso decidió aplicar la Ley de Procedimiento Administrativo. Pero eso no lo había examinado el Pleno, ni lo puede examinar en una queja, eso lo podrás plantear en otra controversia, y eso es lo que se viene planteando.

“Esta nueva fundamentación y motivación externada (a propósito fue lo que leí) esto significa que la elección del marco legal regulatorio del procedimiento repuesto, tampoco es posible examinarla mediante este recurso de queja en la medida en que implicaría analizar si el Congreso demandado actuó o no correctamente al decidir cuáles eran en su concepto las disposiciones jurídicas aplicables para darle intervención a los terceros interesados, ordenada por este Tribunal Pleno, al resolver la anterior Controversia Constitucional 54/2004, ya que ante la posible existencia de varias alternativas, para normar el procedimiento, como serían por ejemplo: utilizar la Ley del Procedimiento Administrativo de la entidad, como se hizo; b) acudir a las reglas estatales previstas para otros supuestos semejantes, cómo es la delimitación del territorio de los Municipios, o; c) la elaboración de reglas especiales novedosas para la generación de nuevas circunscripciones políticas en la entidad, a este Alto Tribunal no le corresponde desde ahora adentrarse a juzgar sobre un nuevo tópico que no

fue materia de la sentencia, cuyo cumplimiento se demanda, sino que tales temas, en todo caso, pueden ser objeto de una nueva controversia en la que se responda a los interrogantes que se suscitan, a propósito del embalaje legal que tuvo que improvisar la autoridad legislativa para dar juridicidad a su decisión.

Por el momento basta entonces con que se haya dado intervención al Municipio actor, conforme a reglas conocidas con anterioridad, como son las de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, para estimar que el Congreso demandado solventó la exigencia de otorgar audiencia para dictar un nuevo decreto en el procedimiento repuesto, sin que esto signifique de modo alguno que este Alto Tribunal, comparta las modalidades bajo las cuales se pretendió observar el segundo párrafo, del artículo 14 constitucional, ya que una vez que se ha pronunciado el decreto que sustituyó al anterior, el actor está en aptitud legal de plantear su desacuerdo contra la forma en que se le otorgó materialmente tal garantía, a través de una nueva controversia, en la que puedan examinarse las particularidades señaladas, las cuales por su singularidad, resultan inéditas en el presente asunto. En el evento en que se realice la impugnación, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, le corresponderá analizar entonces concretamente si fue o no suficiente con que se le otorgara a la actora el plazo de cinco días previsto en el párrafo segundo, del artículo 104 de la citada en primer término, para dejar satisfecho el requisito constitucional que permitiera su defensa”.

Que es uno de los puntos que se está planteando. “No escapa a la atención de este Alto Tribunal, que actualmente se encuentra pendiente, etcétera”.

Es una última manifestación en torno a la Controversia 130/2006, promovida por el mismo Municipio Tepatitlán, contra el Decreto tal.

De resultar procedente la vía, se estará en posibilidad de analizar entre otros aspectos de fondo, si fue o no adecuado elegir como sustento el proceso de incremento de Municipios, el contenido de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, en el aspecto indicado.

Bien, esto desde luego también me aclara a mí que no se estudio en la queja todo lo que ahora se está planteando, sino que al contrario, se reservó para esta controversia el estudiar, yo diría que es un poco una decisión prima facie, no hubo defectuoso cumplimiento, porque finalmente se respetó lo que dijo el Pleno; lo oíste; ahora ¿Lo hice como era correcto, lo que tu aplicaste era aplicable? ¿Los términos que dices que fueron suficientes lo son realmente? O esto amerita vicios en el procedimiento que en acatamiento de la sentencia de Pleno se llevó adelante para cumplir con la garantía de audiencia. Bueno, pues sobre todo he querido de algún modo compartirles lo que he visto en este receso que pienso que puede ser importante en cuanto a las definiciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias señor ministro Azuela, creo que es conveniente escalar la serie de problemas planteados, con el objeto de organizar las

intenciones de voto que pudiéramos tener esta mañana y el orden secuencial de lo que falta por resolver en el proyecto. En primer lugar, hago notar que en el Considerando Sexto del proyecto, página cincuenta y nueve, este Considerando está destinado a estudiar el argumento de que el Congreso del Estado de Jalisco, carece de atribuciones para crear nuevos municipios, porque la Constitución local no le confiere esta facultad y ya hubo intención mayoritaria de siete votos por reconocerle esta competencia al Congreso local; sin embargo, en este, al tocar este tema, se abordó exoficio el relativo a la jurisprudencia sustentada en el caso de Martínez de la Torre, para introducir en suplencia de queja, el tema de inconstitucionalidad del artículo 6º, estamos limitados solamente a la fracción VI que es la combatida, inconstitucionalidad del artículo 6º, por no estar inserto en la Constitución local, esta definición es la que podemos determinar hoy porque la hemos discutido ampliamente, si decidiéramos que se aplica la jurisprudencia sustentada en el caso de Martínez de la Torre, la consecuencia es la inconstitucionalidad del artículo 6º, pero por razones de claridad en el efecto de la votación, pienso que es preferible invertir la consulta y preguntar a los señores ministros, ¿Quiénes están por la inconstitucionalidad del artículo 6º, fracción VI, por no estar inserto en el texto de la Constitución local del Estado de Jalisco?

Luego viene el Considerando Séptimo en la página sesenta y cuatro, en donde hay otro argumento de inconstitucionalidad del artículo 6º, fracción VI, porque no señala qué tipo de opinión es la que deben expresar los municipios afectados con la creación de una nueva municipalidad, ni describe qué procede cuando

estos últimos manifiestan su negativa a dicha creación, con lo cual se deja en absoluto estado de indefensión a tales municipios; de esto no hemos discutido ni argumentado, nada, éste es un siguiente concepto de invalidez del artículo 6º, que por ruta crítica de prosperar el primero, quedaría eliminado así como todo lo que sigue del proyecto; entonces, esto, no podríamos apuntar esta mañana ningún avance de la decisión, habrá que discutirlo y a continuación en el Considerando Octavo, en la página setenta y nueve, se contesta ya el primer concepto de legalidad, no resulta aplicable al caso, dice aquí: "en el proyecto se estima infundado el tercer concepto de invalidez ya que del contenido del Decreto que establece el cumplimiento de delimitación y demarcación territorial de los Municipios del Estado de Jalisco, no resulta aplicable para el caso de creación de nuevas municipalidades", esto es legalidad. En el Considerando Noveno se contesta el segundo concepto de invalidez que dice que para la creación de un nuevo Municipio, no es lógico que deba llevarse a cabo primero una delimitación territorial, esta es la razón por la que se estima infundado el segundo concepto de invalidez, que es legalidad. En el Considerando Décimo, que está en la página 93, se declara infundado el cuarto concepto de invalidez, ya que los preceptos a los que se refiere la actora regulan situaciones distintas; el artículo 5º garantiza el derecho a que los municipios preserven el territorio que tenía asignado hasta la entrada en vigor de la Ley de Gobierno y la Administración Pública del Estado de Jalisco y el artículo 6º dispone: "Que si el Congreso lo estima adecuado es legalmente factible erigir nuevas municipalidades, conforme a los requisitos de la misma"; es legalidad.

En el Considerando Décimo Primero, se establece que es infundado el quinto concepto de invalidez; ya que la certificaciones de hechos, conforme lo que se expone en las páginas 77 y 147 a 153 del Decreto reclamado sí tiene la naturaleza de supervenientes, como en su oportunidad fueron calificadas por el Congreso del Estado.

En el Considerando Décimo Segundo, se declara, dice: "Se estima infundado el sexto concepto de invalidez, toda vez que precisa que la declaración de invalidez decretada en la Controversia Constitucional 54/2004, solamente afectó a la resolución contenida en ese acto legislativo; pero nada dijo acerca de todo el cúmulo de pruebas que sirvieron de sustento para su emisión; otro aspecto de legalidad.

Y por último, en la parte final del Considerando Décimo Segundo, se agrega: "Que no pasa inadvertido para el Tribunal Pleno, que el artículo 6º. de la Ley del Gobierno y Administración Pública del Estado de Jalisco, mediante reforma de 5 de enero de 2007, fue modificada en alguna de sus fracciones para exigir mayores requisitos para la creación de municipios; sin embargo, como el Decreto reclamado fue aprobado el 29 de junio de 2006, el Alto Tribunal no puede reemplazar la fundamentación legal que le da sustento al acto reclamado.

Todo lo que nos ha recordado el señor ministro Azuela y que ameritó votación unánime de este Tribunal, dejó a salvo los derechos de los municipios, para plantear en una nueva controversia, todos estos aspectos de legalidad, están abordados, pero como por razón de ruta crítica el aspecto de constitucionalidad de la ley podría hacer innecesario el estudio

de los demás, tenemos que resolver en cuanto al artículo 6° dos distintos conceptos de invalidez: uno, si es inconstitucional por no aparecer inserto en la Constitución local y el segundo, que ya lo dije antes, si es inconstitucional por deficiente construcción del propio artículo, no señala qué tipo de omisión es la que deben expresar los municipios afectados con la creación de una nueva municipalidad, ni describe qué procede cuando estos últimos manifiesten su negativa a dicha expresión.

Señores ministros, en cuanto al primer tema; de sí el artículo 6°, fracción VI es inconstitucional, porque no aparece inserto en la Constitución local, creo que es lo único que podríamos adelantar esta mañana dando intención de voto; **los que digan que es inconstitucional, obviamente estarán asumiendo que la jurisprudencia de "Martínez de la Torre" es aplicable; y quiénes digan que no es inconstitucional, obviamente estarán por la no aplicación de la tesis, en el caso concreto.**

Estimo que este punto concreto ha sido suficientemente discutido esta mañana; entonces, instruyó al señor secretario para que tome intención de voto respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 6°, fracción VI, por el hecho de que no aparece inserto en el texto de la Constitución local del Estado de Jalisco.

¡Proceda señor secretario!

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Es inconstitucional por esa razón.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo creo que es inconstitucional, porque si bien es cierto, que el Congreso del Estado, tiene atribuciones en términos de la facultad que le confiere la fracción III, del 35, de la Constitución del Estado, en la propia Constitución del Estado, no hay ningún elemento de procedimiento en este sentido.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Es constitucional, porque no aplica la jurisprudencia de Veracruz.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Con el voto del señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** En virtud de que para tomar esta decisión, estamos condicionados por resoluciones dictadas por este propio Pleno, incluso una de ellas, por unanimidad de once votos, en que el presupuesto para poder pronunciarse fue que: que el artículo 6º, le daba a atribuciones al Congreso, pues estimo que no puede declararse ahora inconstitucional en abstracto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Es constitucional.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS:** Es inconstitucional, por supuesto que el Congreso tiene atribuciones. Sin embargo, hay requisitos que no están en la Constitución del Estado.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:** Para mí, este precepto es constitucional, lo que sostuvimos en la tesis del caso “Martínez de la Torre”, es que los aspectos fundamentales para la creación de nuevos municipios, deben

aparecer en la Constitución, no estimo que la parte procesal sea fundamental, especialmente la que rige garantía de audiencia, conforme a las razones que antes expresé.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, una mayoría de seis señores ministros, han manifestado su intención de voto, en el sentido de que es inconstitucional el artículo 6º, fracción VI, impugnada.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ahora, le pido a la señora ministra que me confirme el dato que tengo aquí, de que este tema lo metimos ex-oficio, al discutir la competencia o incompetencia del Congreso del Estado de Jalisco.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Siendo esto así, señores ministros, no puede haber una declaración de desechamiento, o cómo, cómo...

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Desestimación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Desestimación, de un concepto de invalidez que no fue formalmente planteado, sino que afloró aquí, durante la discusión del asunto.

Quisiera proponerles y así lo hago, que destinemos los primeros momentos de la sesión del lunes próximo, a culminar este asunto que tiene ya tiempo de discusión, con el tema de constitucionalidad todavía del artículo 6º, que se desarrolla en el Considerando Séptimo del proyecto, de las páginas sesenta

y cuatro en adelante, si ahí se alcanzara decisión de inconstitucionalidad del precepto, no sería necesario seguir adelante, pero como quiera, hay que tomar en cuenta y analizar, todos los temas de legalidad que fueron propuestos y de los cuales se ocupa el proyecto.

Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Nada más para ir tomando nota para efectos de engrose, esta desestimación de la inconstitucionalidad del artículo 6º, por no aplicación de la jurisprudencia, como bien señaló usted, no fue motivo de concepto de invalidez, entonces, para efectos de engrose, la idea sería: en suplencia de queja se trae este argumento y se declara por mayoría de votos, o simplemente... pero va a ver desestimación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No podría haber desestimación de un argumento que no fue planteado por parte interesada, hubo una buena intención de los señores ministros, que por cierto, forman mayoría, y que podrán redactar ellos un voto de mayoría sosteniendo la inconstitucionalidad. Pero en el engrose, mi modo de ver es que no debe decirse nada.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Entonces, queda "tal cual", como está el proyecto, fue la razón por la que desde un principio se soslayó el problema.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Señor presidente, independientemente de este tema, yo quería solicitar lo siguiente:

Ya vamos a entrar a los temas de legalidad, ahora estuve preguntando son cinco tomos, y yo tendría que ver algunos elementos, quisiera pedir a usted y al Tribunal Pleno, si el lunes pudiéramos comenzar a las diez y media con los asuntos de refipres, señor, y posteriormente eso, porque sí son bastantes constancias y habría que hacer algunas precisiones por mi parte, si no tuviera inconveniente el Tribunal Pleno y pudiéramos, enseguida que acabemos esa lista extraordinaria, entrar con estos asuntos, señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Desde luego, me parece muy puesta en razón la solicitud, porque como les leí en uno de los conceptos de invalidez se dice: “En el Considerando Décimo Primero del proyecto se establece que es infundado el Quinto concepto de invalidez, ya que las certificaciones de hecho, conforme lo que se expone en las páginas setenta y siete y ciento cuarenta y siete a ciento cincuenta y tres del Decreto”. Es una documentación extensa.

Yo propondría al Pleno una modalidad en esta solicitud: Que a primera hora del lunes nos pronunciemos exclusivamente sobre la constitucionalidad del propio artículo 6º, fracción VI, por razones distintas a la formal, que hemos decidido esta mañana, porque si allí la decisión mayoritaria del voto, dijera: esto es inconstitucional, esto pondría fin a la controversia. En cambio, si sucede que no alcanza votación calificada o se reconoce expresamente la validez, solo en ese caso tendríamos que entrar a fondo.

¿Les parece bien a los señores ministros?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Entonces señor secretario deje en lista este asunto para el próximo lunes, únicamente para abordar el tema de constitucionalidad del artículo 6º, fracción VI, de la Ley que estamos analizando, por razones distintas a la decidida esta mañana, y decidido este punto entraremos al tema de los asuntos fiscales que también ameritan ya nuestra atención.

Con esto doy por terminada la sesión de hoy y los convoco, señoras y señores ministros, para el lunes a las diez y media de la mañana.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**