

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 90
O R D I N A R I A
JUEVES 4 DE SEPTIEMBRE DE 2008

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinte minutos del jueves cuatro de septiembre de dos mil ocho, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, 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 A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el Secretario General de Acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto del acta relativa a la Sesión Pública número Ochenta y nueve, Ordinaria, celebrada el martes dos de septiembre de dos mil ocho.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

VISTA DE ASUNTO

Asunto de la Lista Extraordinaria Catorce de dos mil ocho:

I.- 131/2006 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. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos 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.”

La señora Ministra ponente Luna Ramos recordó a los señores Ministros que la discusión del asunto inició en la sesión del jueves tres de abril último y continuó en las sesiones del jueves diez y lunes catorce ambos del mismo mes, en las que se analizaron los temas relativos a la competencia, la oportunidad de la presentación de la demanda, la legitimación, la procedencia, la facultad del Congreso estatal para crear nuevos municipios, la aplicación al caso concreto del criterio sustentado en la jurisprudencia

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

plenaria número P./J. 151/2005, cuyo rubro es: “MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.”, y la constitucionalidad del artículo 6º, fracción VI, de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; y manifestó que debe determinarse si en la especie es aplicable el criterio de la citada jurisprudencia y se está en presencia de cosa juzgada, o no.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que continuaba a la estimación del Tribunal Pleno el tema relativo a la constitucionalidad del artículo 6º, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que en la resolución dictada en la controversia constitucional 11/2004, promovida por el Municipio de Martínez de la Torre, Estado de Veracruz, que dio origen a la jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005, se sostuvo que el procedimiento para la creación de nuevos municipios debe constar en las Constituciones locales; que en la resolución de la controversia constitucional 54/2004, vinculada con la presente, se estimó fundada la violación al procedimiento, relacionada con la garantía de audiencia y se establecieron los lineamientos para que el Congreso estatal cumpliera con dicha formalidad procesal; el señor Ministro

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

Valls Hernández manifestó que el artículo 6º, fracción VI, fue reformado mediante el Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el cinco de enero de dos mil siete, es decir, con posterioridad a la presentación de la demanda, por lo que debía analizarse si han cesado sus efectos; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que en la controversia constitucional se impugna la ley con motivo de su primer acto de aplicación, por lo que la norma jurídica ha surtido efectos respecto de quien promueve la controversia constitucional, por lo que debe hacerse el pronunciamiento de fondo; la señora Ministra ponente Luna Ramos manifestó que en el caso concreto se impugna precisamente la fracción VI del artículo 6º, que fue adicionada; el señor Ministro Valls Hernández manifestó su conformidad con lo expuesto por la señora Ministra ponente Luna Ramos; el señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó su inconformidad y que en el caso concreto es aplicable el criterio sustentado en la jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005; el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su inconformidad, porque en el caso concreto sí es aplicable la multicitada jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005, con independencia de que se haya emitido con posterioridad a la resolución dictada en la controversia constitucional 54/2004, en la que se establecieron los lineamientos al Congreso de Jalisco para la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, ya que la jurisprudencia sí puede ser retroactiva, por no ser ley; que existe cosa juzgada, toda vez que en dicha resolución la Suprema Corte estableció los

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

lineamientos para que el Congreso estatal cumpliera con la garantía de audiencia en favor de los municipios en la creación de uno nuevo, por lo que en el caso únicamente debe analizarse el cumplimiento material de la garantía de audiencia; y que debe declararse la invalidez del Decreto por la falta de cumplimiento en el otorgamiento de la garantía de audiencia en forma suficiente; el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que no se trata de un tema de cosa juzgada sino de preclusión, porque en la controversia constitucional 54/2004 no se hizo valer que el Congreso estatal careciera de facultades para crear un nuevo municipio, sino únicamente lo relativo a la garantía de audiencia, por lo que sí es factible que en el caso concreto se analice si el procedimiento para la creación de un nuevo municipio tiene que estar previsto en la Constitución local, o no; y que debe declararse la invalidez de la fracción VI del artículo 6º, ya que los requisitos deben estar previstos en la Constitución estatal; el señor Ministro Azuela Güitrón manifestó que en la resolución dictada en la controversia constitucional 54/2004 el Tribunal Pleno se pronunció sobre la garantía de audiencia y estableció los lineamientos a los que el Congreso estatal debía sujetarse para cumplir con dicha garantía en favor de los municipios, por lo que el caso concreto debe sujetarse a la decisión tomada con anterioridad, sin introducir nuevos criterios o elementos y, en consecuencia, no es aplicable al caso la jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que no es aplicable al caso la

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

multicitada jurisprudencia, porque si bien es cierto que en la resolución dictada en la controversia constitucional 11/2004, promovida por el Municipio de Martínez de la Torre, Estado de Veracruz, se determinó que la facultad y el procedimiento para la creación de nuevos municipios deben consignarse en la Constitución local respectiva y no en normas secundarias, también lo es que las Constituciones locales no son leyes pormenorizadas ni completas, por lo que la garantía de audiencia puede constar en una ley secundaria; el Congreso del Estado de Jalisco pudo cumplir la resolución dictada por el Tribunal Pleno y observar la garantía de audiencia a partir de lo establecido exclusivamente en dicha resolución, por lo que el 6°, fracción VI, no es el sustento determinante de la constitucionalidad del acto desplegado por el Congreso; y que al ser potestad del Congreso estatal crear nuevos municipios, toda vez que deriva directamente de lo dispuesto en la Constitución Federal, debe reconocerse la validez de la fracción VI del artículo 6°; la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que debe analizarse previamente si es aplicable la jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005, o no.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno si es aplicable al caso concreto la jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005, o no.

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Valls Hernández manifestó su coincidencia con lo expuesto por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia en el sentido de que no puede aplicarse la referida jurisprudencia de forma tal que afecte situaciones concretas ya decididas, por seguridad jurídica de la cosa juzgada; en la resolución dictada en la controversia constitucional 11/2004 se reconoció el procedimiento de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe y sólo se estimó que era necesario que se otorgara la garantía de audiencia a los municipios involucrados en la creación del nuevo municipio, por lo que ahora no podría declararse la invalidez del Decreto impugnado con el argumento de que la Constitución estatal no regula en lo fundamental el procedimiento de creación de municipios, ya que se atentaría contra el principio de seguridad jurídica; el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su inconformidad con la propuesta de reconocer la validez del artículo 6º, fracción VI, porque no prevé los plazos ni establece los parámetros que permitan hacer efectiva la garantía de audiencia de los municipios en los procedimientos de creación de nuevos, por lo que es contrario a lo dispuesto en los artículos 14 y 115 constitucionales; el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que debe analizarse previamente si es aplicable la jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005, o no, y posteriormente si es inconstitucional la fracción VI del artículo 6º; en el caso concreto no opera la cosa juzgada, ya que se están impugnado cuestiones diversas; el artículo 35,

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

fracción III, de la Constitución estatal únicamente establece que 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, por lo que existe duda si dicho Congreso tiene competencia para crear nuevos municipios, ya que no establece el procedimiento ni los requisitos mínimos para dicha creación; la señora Ministra ponente Luna Ramos manifestó que el Congreso estatal tiene facultades para crear y escindir nuevos municipios; en el proyecto no se analiza el tema relativo a si los requisitos para llevar a cabo la creación de nuevos municipios deben constar en la Constitución local o en la legislación ordinaria, ya que no se formula concepto de invalidez al respecto; el criterio sustentado en la jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005 no es aplicable al caso concreto porque existe cosa juzgada, derivada de la resolución dictada en la controversia constitucional 54/2004, en la que implícitamente se reconoció la competencia del Congreso estatal y la existencia del procedimiento para la creación de nuevos municipios al determinar que otorgará la garantía de audiencia a los municipios involucrados; y que, si se estimara por la mayoría de los señores Ministros que sí es aplicable, ya no sería necesario entrar al análisis de la constitucionalidad de la fracción VI del artículo 6º; el señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que los Congresos estatales sí tienen facultades para tomar decisiones respecto a sus divisiones territoriales y municipales, así

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

como para la creación de nuevos municipios; sin embargo, los requisitos para la creación deben constar en la Constitución local; el señor Ministro Azuela Güitrón manifestó que el caso en concreto es derivación de una decisión previa del Tribunal Pleno; y su coincidencia con lo expuesto por la señora Ministra ponente Luna Ramos en el sentido de que en la controversia constitucional 54/2004 se impugnó la violación a la garantía de audiencia y no lo relativo a que el Congreso estatal careciera de facultades para crear nuevos municipios, por lo que ahora no se puede analizar esta última cuestión, ya que este Alto Tribunal está vinculado a la resolución dictada con anterioridad, en la que estableció los lineamientos que debía seguir el Congreso local a fin de otorgar la garantía de audiencia a los municipios involucrados en la creación del nuevo municipio; la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó su coincidencia con lo expuesto por el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que no existe cosa juzgada, ya que el Congreso estatal, en lugar de hacer adecuaciones a su Constitución local, emitir las leyes locales reglamentarias que evitaran la violación a la legalidad y debido proceso y, en su caso, reiniciar un procedimiento de creación de municipios, se limitó a otorgar a los municipios involucrados cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de su notificación, para que expresaran argumentos jurídicos o de hecho en relación con el caso; que si bien es cierto que los Congresos de las entidades federativas tienen constitucionalmente la atribución para

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

crear nuevos municipios, dada su importancia y trascendencia deben establecerse por lo menos los requisitos y atribuciones en las Constituciones locales; el señor Ministro Franco González Salas manifestó que se apartaba del criterio sustentado en la multicitada jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005, la cual no es absoluta y general, porque el Constituyente, respetando un régimen federal, reconoce las especificidades de los estados y les deja ese marco para que resuelvan sus problemas de conformidad con los artículos 40, 116 y 124 constitucionales; por consiguiente, corresponde a los Congresos estatales legislar en relación con la creación de nuevos municipios; y que el Congreso del Estado de Jalisco siguió los lineamientos establecidos por el Tribunal Pleno en la resolución dictada en la controversia constitucional 54/2004.

A las doce horas con cincuenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso, y a las trece horas con veinte minutos reanudó la sesión.

También en los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Silva Meza manifestó que sí es aplicable al caso la mencionada jurisprudencia plenaria número P./J. 151/2005, ya que la función de un Tribunal Constitucional es velar porque el procedimiento para la creación de nuevos municipios se ajuste a lo establecido en la Constitución Federal, por lo que es necesario que las

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

bases de dicho procedimiento se encuentren consignadas en las Constituciones de las entidades federativas y no en normas secundarias; y que la fracción VI del artículo 6° es inconstitucional atendiendo al requisito de la razonabilidad lógica y jurídica del sentido pleno de la garantía de audiencia; el señor Ministro Azuela Güitrón dio lectura a la resolución dictada en el recurso de queja, promovido en relación con la ejecución de la sentencia de la controversia constitucional 54/2004; y manifestó que en dicho recurso no se analizó todo lo que ahora se plantea en los conceptos de invalidez, porque se estimó que sólo podría hacerse valer si se promovía otra controversia que es la que se está discutiendo; y el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que debe resolverse si la fracción VI del artículo 6° de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco es inconstitucional por el hecho de que no aparece inserto en el texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se consultó la intención de voto de los señores Ministros respecto de si el artículo 6°, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco es inconstitucional porque no aparece inserto en la Constitución local; seis, Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, la manifestaron en el sentido de que es inconstitucional; cinco, Luna Ramos,

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, la manifestaron por la constitucionalidad; y los señores Ministros Cossío Díaz, Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia razonaron el sentido de sus intenciones de voto.

Dadas las intenciones de voto manifestadas y en virtud de que no se formuló concepto de invalidez al respecto, el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que no procede hacer una declaración formal de desestimación, que no debe consignarse dicho tema en el engrose y que los señores Ministros de la mayoría podrán formular, en su caso, los votos que estimen pertinentes respecto de la inconstitucionalidad de dicho precepto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sugirió y el Tribunal Pleno acordó que en la próxima sesión únicamente se aborde el tema sobre la constitucionalidad del artículo 6°, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco por razones distintas a la que se refirió la manifestación de intenciones de voto, y que inmediatamente después se vean los asuntos que integran la Lista Extraordinaria Catorce de dos mil ocho; y que este asunto y los demás continúen en listas.

Siendo las catorce horas el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores

Sesión Pública Núm. 90 Jueves 4 de septiembre de 2008

Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes ocho de septiembre en curso, a partir de las diez horas con treinta minutos, y levantó esta sesión.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y el licenciado José Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos, que da fe.

Esta hoja corresponde al Acta de la Sesión Pública número Noventa, Ordinaria, celebrada el jueves cuatro de septiembre de dos mil ocho.

JJAD'CGSC'afg.