

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 21
O R D I N A R I A

MARTES 16 DE FEBRERO DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con diez minutos del martes dieciséis de febrero de dos mil diez, 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, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, 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:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta relativa a la Sesión Pública número Veinte, Ordinaria, celebrada el lunes quince de febrero de dos mil diez.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

Asuntos de la Lista Ordinaria para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes dieciséis de febrero de dos mil diez:

IV. 19/2007

Controversia constitucional número 19/2007, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en contra del Poder Legislativo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del “Decreto 21732/LVII/06 del Congreso del Estado que reforma y adiciona diversos artículos del Decreto 21683/LVII/06 en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todos ordenamientos del Estado de Jalisco”, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el cinco de enero de dos mil siete. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO.- Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. SEGUNDO.- El Secretario General de Gobierno del Estado de Jalisco carece de legitimación para promover esta controversia constitucional, en los términos del considerando tercero de esta resolución. TERCERO.- Se sobresee en esta controversia constitucional respecto de los*

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

artículos 14, tercer párrafo, 35, último párrafo, 37, fracciones III, XIV y XV, 38, fracción II, 69 y 70, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; 62 bis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 37, párrafos segundo, quinto y sexto de la Ley Electoral, todos, ordenamientos legales del Estado de Jalisco, reformados y adicionados mediante Decreto número 21732/LVII/06, emitido por el Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el cinco de enero de dos mil siete. CUARTO.- Se declara la invalidez del Decreto número 21732/LVII/06, emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, que reforma y adiciona diversos artículos del Decreto 21683/LVII/06, en virtud de las observaciones presentadas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, que contiene reformas y adiciones a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, en sus artículos 6, fracciones I, II, III y VI, así como sus párrafos penúltimo y último, 7, fracción VI, 8, 9, 15, 17, 18, 20, fracciones III y IV, 23, fracciones IV, V y VI, así como su párrafo último, 25, 26, 27, párrafos segundo, cuarto, quinto, sexto y séptimo, 28, 32, 36, fracción II, 37, fracciones IV, VII, IX, XI, XII y XIII, 38, fracciones IV, V, VIII, IX, X, XI y XII, 38 bis, 39 bis, 41, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último, 44, fracciones I a VIII, 47, fracciones VII, XII, XIII y XIV, así como su párrafo último, 48, fracción V, 49, fracciones I, II III, V, VI y VII, 51, 51 bis, 51 ter, 51 quater, 51 quinquies, 53, fracciones VI, VII y VIII, 60, 62, fracción III, 65, fracción IV, 67, fracciones I y II, 68, párrafos primero y tercero, 72, 77, párrafo último, 79,

fracciones I, párrafos penúltimo y último, II, incisos c) y e), III, incisos a), numerales 1 a 8, y c), así como su párrafo pre-antepenúltimo, 80, 88, fracciones I a III, así como su párrafo último, 93, párrafo último, 93 bis, 94, fracción XII, 95, párrafo primero, 98, fracciones I y II, 102, 103, 104, 107, fracciones III y V, 119, párrafo primero, 121, fracciones III, V y VI, 124, 125, 126, 127, 128, párrafo primero, 129, 130, 131, 132, fracciones II, III y IV, 132 bis, 133 bis, 134, 136, 142, 143, 144, párrafo primero, y fracciones V, VI y VII, 145, 147, y los artículos derogados 23, fracciones VII y VIII, 24, fracción IV, 52, fracciones IV, V y VI, 53, fracción V, y 73; y a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 69, fracciones II, párrafo primero, inciso d), III, párrafo último, IV, V y VI, inciso c), 76 bis, y 62, párrafo último, derogado, ambos ordenamientos legales del Estado de Jalisco, así como de los artículos transitorios primero y segundo de dicho Decreto, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el cinco de enero de dos mil siete, por violaciones graves al proceso legislativo, en los términos del considerando final de esta resolución. QUINTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Franco González Salas informó que el asunto se analizó en las sesiones de veinte de octubre y diez de noviembre de dos mil ocho. En la primera, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos,

Franco González Salas, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Góngora Pimentel manifestaron unánimemente su conformidad con los considerandos Primero, competencia; Segundo, oportunidad de la presentación de la demanda; Tercero, legitimación activa; y Cuarto, legitimación pasiva.

Agregó que en relación con la propuesta del señor Ministro Valls Hernández se aclaró en el proyecto que por Decreto 2222158/08, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, de cinco de julio de dos mil ocho, se reformaron los artículos 37, fracción III y 79, párrafos primero y segundo y se adicionó el párrafo tercero, ambos de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado y que en su artículo Primero Transitorio se estableció que entraría en vigor hasta el primero de enero de dos mil nueve. Sin embargo, para impugnar las disposiciones anotadas a través de la controversia constitucional señaló que no es necesario que se encuentren vigentes, sino que únicamente se requiere su publicación; requisito que se daba en el caso concreto y, por ende, resultaba procedente la impugnación en este medio de control.

En ese orden, aclaró que debido a que las disposiciones legales invocadas entraron en vigor a

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

partir del primero de enero de dos mil nueve, no era necesario realizar la aclaración mencionada.

Por otro lado, en virtud de las reformas de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco de veinticinco de diciembre de dos mil ocho, diez de febrero, veintinueve y treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, en la nueva propuesta del proyecto se propone sobreseer al respecto, por lo que con excepción de las referidas reformas, las demás cuestiones de sobreseimiento fueron aprobadas por este Tribunal Pleno.

En relación con el fondo del asunto, señaló que el proyecto consideró fundados los conceptos de invalidez planteados respecto a la existencia de irregularidades procedimentales, al estimar que se violaron los artículos 29 de la Constitución local y 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, al no haberle dado participación al Ejecutivo del Estado en el debate para la aprobación del Decreto de ley que dio origen a la norma impugnada.

Al respecto, el señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó que algunos señores Ministros consideraron que debía modificarse la propuesta para precisar que el principio de democracia es representativa, tal como se desprende del precedente

relativo a la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y acumuladas, promovidas por los diputados del Congreso de Baja California, tomando en cuenta que no son totalmente aplicables al caso, por lo que en el proyecto se elaboró el ajuste correspondiente, precisando que dicho principio sólo resulta aplicable respecto del derecho de deliberación.

Señaló también que a propuesta de algunos de los señores Ministros se determinó que el Ejecutivo local carece de interés para formular argumentos a nombre de los municipios de la entidad y se suprimieron del proyecto las consideraciones que declaraban fundados los conceptos de invalidez en que se alegó que el Congreso del Estado no dio a conocer a los referidos municipios el momento en que se llevarían a cabo las discusiones del Decreto de ley impugnado, por lo que se estima que se trasgrede el procedimiento legislativo correspondiente.

Recordó que los señores Ministros Luna Ramos y Góngora Pimentel, consideraron que conforme al artículo 29 de la Constitución del Estado, las facultades del Poder Ejecutivo deben ser específicas, por lo que el derecho del Poder Ejecutivo para participar en los debates debe ser específico y estar vinculado con las cuestiones que se legislan, en tanto que el resto de los señores Ministros estimaron que bastaba con que

hubiera aspectos que vinculaban al Poder Ejecutivo en su esfera de competencia para que esto se cumpliera.

Señaló que en la misma sesión del veinte de octubre de dos mil ocho se manifestó una intención de voto de seis señores Ministros a favor de la declaración de invalidez del Decreto impugnado por lo que se determinó aplazar la votación respectiva atendiendo a lo previsto en el Acuerdo General Plenario 7/2008.

También recordó que en la sesión del diez de noviembre de dos mil ocho, ocho de los señores Ministros, Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia manifestaron su intención de voto en el sentido de que mediante el Decreto reclamado se violó el artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Agregó que una mayoría de seis señores Ministros manifestaron su intención de voto en el sentido de declarar la invalidez total. Por ende, se consultó a los señores Ministros que votaron en ese sentido si estaban de acuerdo en que tal situación conlleva la invalidez parcial por artículo, lo que fue aprobado en votación económica, con reserva de seis votos de los señores Ministros que se manifestaron por la invalidez total.

Posteriormente se analizaron las propuestas de invalidez de cada artículo respecto de las que debió darse intervención al gobernador de la entidad y se destacaron las observaciones que no fueron atendidas por el Poder Legislativo local que se planteaban como conceptos de invalidez, por lo que surgía la obligación de responder los conceptos de invalidez segundo y tercero que no se analizaban en el proyecto, y se propuso su retiro para establecer los artículos que guardan relación con la competencia del propio Poder Ejecutivo y examinar los conceptos de invalidez respecto a los que se planteó que no se tomó en cuenta al gobernador.

Asimismo, señaló que en relación con las violaciones al procedimiento legislativo, insistiría en su postura original por tres razones: primera, porque el Congreso local no dio aviso al Poder Ejecutivo sobre el momento en que se discutiría el proyecto ni atendió las observaciones formuladas por éste en contra de la minuta del Decreto de la ley que dio origen a la norma impugnada; segunda, porque las disposiciones de las Leyes de Gobierno y la Administración Pública Municipal y de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se señalan guardan relación con la materia competencia del Poder Ejecutivo local y, tercera, porque el Decreto materia de la controversia se aprobó por mayoría absoluta y no por las dos terceras partes de los

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

diputados presentes en la sesión respectiva, tal como lo prevé la ley de la materia.

Agregó que las referidas violaciones procesales debían tener como consecuencia la invalidez total del Decreto impugnado, pues de invalidar únicamente los preceptos identificados como directamente involucrados con las funciones del Poder Ejecutivo, se introduciría una distorsión.

Por ende, estimó que si se comparte el proyecto se deberá declarar la invalidez del Decreto impugnado dado que el vicio advertido lo alcanza en su totalidad, en la inteligencia de que al sobreseerse respecto de la Ley Electoral la invalidez únicamente afecta las Leyes del Gobierno y la Administración Pública Municipal y de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Señaló que recibió observaciones de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto a suprimir la referencia a la garantía de audiencia y de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas en el sentido de eliminar del proyecto la parte relativa que señala “en cuanto a que si el gobernador formula observaciones en ejercicio de sus facultades previstas en el artículo 50 de la Constitución local, automáticamente se actualiza la competencia que exige como requisito el artículo 29 de la propia Constitución”, pues en su opinión es necesario que la norma observada

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

tenga relación con asuntos de la competencia del gobernador, manifestando que acepta ambas observaciones.

Además, propuso que se tomara votación respecto de los primeros temas al existir una nueva integración del Pleno, lo que se compartió por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia quien sometió a la consideración los primeros cinco considerandos del proyecto.

En relación con la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea propuso que debe sobreseerse también respecto del artículo 28 por haber sido reformado el veinticinco de diciembre de dos mil ocho; que no ha lugar a sobreseer en relación con los artículos 27, párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo; 37, fracciones IV, VII, IX, XII y XIII; 93, párrafo último y 134 al no haber sido reformados; y que tampoco debe sobreseerse respecto al artículo 127 ya que la reforma de que fue objeto condiciona adicionar un párrafo sin que el primero, producto de la reforma impugnada, haya sido modificado. Agregó que lo mismo ocurre respecto del artículo 68, puesto que sólo se reformó el párrafo tercero, por lo que sólo respecto de éste opera el sobreseimiento y no de la totalidad del precepto, lo que se aceptó por el señor Ministro Ponente Franco González Salas.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto desarrollada en los considerandos Primero a Quinto se aprobó por unanimidad de once votos.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Sexto en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Tercero, consistente en declarar la invalidez del Decreto número 21732/LVII/06, emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, que reforma y adiciona diversos artículos del Decreto 21683/LVII/06, al resultar fundados los conceptos de invalidez planteados, ya que la forma en que se llevó a cabo el procedimiento legislativo evidencia un desconocimiento de los cauces básicos de expresión de la voluntad representativa de la cámara parlamentaria, del Poder Ejecutivo local y de los Municipios de la Entidad, lo que permite establecer que no se cumplió a cabalidad el procedimiento legislativo en el que fue aprobado el Decreto impugnado, puesto que no se le anunció al Poder Ejecutivo ni a los Municipios de Guadalajara y Ocotlán, todos del Estado de Jalisco, las discusiones en las que fueron aceptadas parcialmente, consideradas inviables y desechadas, respectivamente, las iniciativas de reforma presentadas por dichos entes y, en consecuencia, aquellas discusiones en que se aprobó por la Asamblea el Decreto en contra del cual se promueve la presente controversia, por lo que se excluyeron etapas del procedimiento legislativo correspondiente, creadas con el objeto de garantizar el

equilibrio y respeto entre las diversas autoridades, así como para tutelar el interés general; en consecuencia, las violaciones al procedimiento legislativo destacadas redundan en transgresión a los artículos 40 y 41, primer párrafo, en relación con el 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que en cuanto a las violaciones al procedimiento se presentan dos aspectos: el primero, relativo a que el gobernador del Estado alega que se violó el procedimiento legislativo al no haberlo convocado a participar como lo ordena el artículo 29 de la Constitución local durante la discusión de estas leyes, toda vez que tenía competencia en los ámbitos respectivos para participar, lo que se vincula con el hecho de que el gobernador es el facultado para presentar las iniciativas de ley y posteriormente, formular observaciones.

En relación con el segundo aspecto, relativo a la votación requerida, señaló que la legislación del Estado establece que para ejercer el derecho de veto formulado por el Ejecutivo, se requiere del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y, en el caso, consta en actas que en la sesión respectiva se contaba con treinta y siete diputados, por lo que si las dos terceras partes son veinticinco diputados y se aprobó por veintiún votos, no era suficiente para conformar las dos terceras partes necesarias.

El señor Ministro Cossío Díaz mencionó que en la página ciento ocho del proyecto se hace referencia a las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 que se refieren a una exclusión de minorías parlamentarias a partir del estándar ahí establecido; sin embargo, en el caso, no se trata de un problema de minorías parlamentarias, sino de la posibilidad de que el gobernador y los Ayuntamientos del Estado participen en el proceso legislativo, por lo que estimó que debía generarse un precedente particular respecto de las violaciones procesales y no a las violaciones institucionales de las minorías parlamentarias, lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Franco González Salas.

El señor Ministro Aguilar Morales consultó qué debería entenderse por mayoría absoluta, por lo que el señor Ministro Franco González Salas señaló que la mayoría relativa se tiene cuando hay dos o más opciones y gana aquél que obtiene un voto más que los demás, en tanto que la mayoría absoluta, se entiende como la mitad más uno de la totalidad de los integrantes del cuerpo respectivo; sin embargo, el caso específico, es de mayoría específica de dos terceras partes, lo que debe entenderse de esa forma, es decir, las dos terceras partes de la votación, por lo que consideró que en el caso, no hubo mayoría calificada.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que en el proyecto se entiende como mayoría absoluta la

referida a la totalidad del número de diputados que integran el Congreso, en tanto que si cuarenta diputados integran a la Legislatura del Estado de Jalisco, la mayoría calificada de las dos terceras partes, en el caso de que se hubiere sesionado con treinta diputados sería de veinte, lo que consideró paradójico, pues una mayoría calificada de los diputados presentes pudiera ser un número menor de diputados que la mayoría absoluta.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que debía diferenciarse entre quórum de asistencia y quórum de votación para definir como quórum de asistencia al número mínimo de integrantes para que el órgano esté constituido, lo que ejemplificó con el caso de la Cámara de Diputados y de Senadores. Señaló que se genera un problema respecto a si las abstenciones se suman o se restan, que en el caso del Congreso Federal se cuentan como neutras, de manera que si existen más votos a favor que en contra con independencia de las abstenciones, se constituye mayoría.

Agregó que satisfecha esa condición, a partir del quórum de asistencia mínimo se sigue la condición de la mayoría calificada y las abstenciones no cuentan en sentido neutro sino negativo, toda vez que restan a la mayoría posiciones; y a partir de ese momento, en la proporción que al efecto se estipule, se requerirían las mayorías calificadas. En otros supuestos, se toma en cuenta primero el quórum de asistencia, el cual va subiendo como en el caso de la

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

elección del Presidente de la República, en el que se requiere la asistencia de dos terceras partes y posteriormente de mayoría calificada.

En el caso concreto, manifestó su conformidad con el sentido del proyecto en cuanto a una mayoría absoluta respecto de un quórum mínimo de asistencia como un presupuesto de integración del órgano.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que se hicieron dos objeciones al procedimiento legislativo, la respectiva a la falta de oportunidad al gobernador para comparecer a través de un orador al momento que se discutieron las iniciativas; y la otra, respecto a que las observaciones correspondientes no se analizaran, pese a que se presentaron en tiempo, conforme lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad.

En relación con la primera, señaló que se obtuvo una intención de votación de seis señores Ministros en el sentido de que no existió violación al proceso legislativo, toda vez que las leyes que se discutían no se relacionaban con la competencia específica del gobernador. En relación con la segunda, mencionó que la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad prevé que se entiende por mayoría absoluta de votos la mitad más uno del total de los diputados que integran el Congreso.

Señaló que pese a que no se encuentra agregado en autos, del Diario de Debates del Congreso del Estado se desprende que se contaba con treinta y cinco votos a favor con lo que se satisface la condición de una mayoría calificada, surgiendo la interrogante sobre si debió solicitarse dicha prueba para mejor proveer.

Manifestó que no tendría inconveniente en votar a favor respecto de esta parte del proyecto si se agrega en el mismo qué se entiende por mayoría absoluta, se transcribe el artículo correspondiente y se indica que se resuelve conforme a lo que obra en autos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor de la propuesta del proyecto ya que a su juicio existe una clara violación al artículo 29 de la Constitución local, que prevé que debe darse intervención al gobernador, disposición a la que no se dio cumplimiento.

Por otro lado, estimó que del análisis detenido se ha convencido de que la violación al procedimiento legislativo aun cuando se refiera en principio a determinados preceptos relacionados con el Ejecutivo Federal, lo cierto es que el acto legislativo no puede dividirse para determinar hasta dónde llega su intervención.

Incluso, mencionó que por congruencia y seguridad jurídica no puede realizarse una declaración de invalidez

parcial que provocaría una distorsión a un cuerpo normativo ya que eliminar preceptos normativos derivados de un mismo acto legislativo puede influir negativamente en éste.

En tercer lugar estimó clara la vulneración sobre no haberse realizado una votación calificada respecto de las observaciones que planteó el Ejecutivo del Estado, considerando que basta que el acta diga que se aprobó por mayoría absoluta para estimar que no fue por mayoría calificada, pues si así se mencionó no es necesario solicitar alguna diligencia para mejor proveer. Estimó que sí existe violación procesal grave, manifestando dudas sobre si esta última violación afecta todo el Decreto o sólo los preceptos materia de la observación respectiva, aun cuando consideró que existe la violación señalada inicialmente por lo que está a favor del proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor del proyecto reiterando su postura respecto a que la irregularidad en el proceso legislativo para la aprobación del Decreto es relevante y trasciende al sentido de la norma ya que el Congreso local aprobó parcialmente la iniciativa del gobernador de la entidad a través del Decreto impugnado. Señaló que en el proceso legislativo no se dio oportunidad al Ejecutivo del Estado ni a los Municipios para participar en el análisis y discusión de la iniciativa a fin de poder influir directamente en el ánimo del legislador, lo que a su parecer, implicaría la necesidad de reponer el procedimiento.

Además, señaló que los Congresos son órganos primordialmente deliberantes para que del debate y las distintas opiniones se elaboren las normas a fin de incluir y moldear en la deliberación, las leyes en general, por lo que el no dejar intervenir a todos los interesados trasciende a la aprobación de la norma pues impacta sobre las posibilidades reales de expresión del Poder Ejecutivo y de los Municipios.

Agregó, que de lo contrario, sería como desconocer el derecho que tienen los distintos órganos y niveles de la entidad a hacer uso de la tribuna; máxime, que la violación apuntada no puede ser subsanable ya que dichos entes no participaron en la votación.

Por ende, estimó que la referida violación al proceso legislativo, de carácter formal, trasciende de manera fundamental a la norma misma, lo que debía provocar la invalidez del Decreto impugnado.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó estar a favor del proyecto en cuanto a la existencia de una violación al artículo 33 de la Constitución del Estado de Jalisco al no haberse dado la votación calificada que exige para superar las observaciones realizadas por el titular del Ejecutivo del Estado. En cuanto a la violación al artículo 29 de esa norma fundamental consideró que este precepto tiene como finalidad escuchar a dicho titular respecto de los preceptos

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

relacionados con la esfera competencial del Poder Ejecutivo, por lo que el vicio únicamente trasciende a los numerales que cumplen con ese requisito y no a otros que no guardan relación con dicho Poder.

Estimó que si el gobernador quisiera pronunciarse sobre otros preceptos no tendría la facultad para ello. Agregó que no hay razón para considerar que necesariamente se deben invalidar todos los preceptos que derivan de un mismo acto legislativo y que no existe la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad únicamente de alguno de ellos, máxime que ordinariamente se invalida o declara la inconstitucionalidad de algunos preceptos o porciones normativas, por lo que se pronunció en el sentido de que el vicio advertido únicamente trasciende a los preceptos relacionados con la esfera competencial del Ejecutivo del Estado de Jalisco.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que si la Constitución local exige una votación calificada y ésta no se dio es innecesario profundizar en los conceptos de mayoría absoluta y mayoría relativa.

Por lo que se refiere al artículo 29 de la propia Constitución, estimó que el ámbito competencial del Ejecutivo al que trascienden los preceptos materia del acto legislativo impugnado se da directa o indirectamente tomando en cuenta que aquél tiene, por ejemplo, el mando

sobre los cuerpos policiacos de los ayuntamientos en los que se encuentre. Estimó que la norma constitucional en comento no se refiere a una relación directa con la esfera del Ejecutivo local resultando complejo determinar hasta dónde llegan las atribuciones de su titular respecto de la esfera municipal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que, atendiendo a lo señalado por el señor Ministro Aguilar Morales, es necesario distinguir entre vicios del proceso legislativo y vicios materiales sustantivos que se atribuyen a un precepto o porción normativa, considerando que si un proceso legislativo tiene un vicio todo el acto legislativo que deriva de éste se encuentra viciado, ya que se trata de una unidad. Ejemplificó que en el caso de un proceso judicial si existe una violación grave al procedimiento se tiene que reponer en su totalidad.

Señaló que la distorsión se daría porque no se están anulando diversos preceptos por su contenido, sino por estar precedidos de un procedimiento viciado, recordando que incluso cuando se declara la invalidez de un precepto se verifica cuáles serán los efectos que ello implicará al sistema respectivo, en aras de causar el menor perjuicio a la sociedad.

Por ende, concluyó que el vicio procesal advertido afecta la validez de todo el Decreto impugnado.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó estar convencido del proyecto tomando en cuenta que el gobernador del Estado formuló observaciones a un Decreto aprobado por el Congreso, señalando que no fue convocado al proceso, en la inteligencia de que al pretender superar las observaciones el legislativo no se ocupó de ese vicio procesal.

Lo anterior implica determinar si dentro de las leyes modificadas había asuntos de la competencia del Ejecutivo Local, habiéndose aceptado que el acto legislativo impugnado sí contiene preceptos relacionados con la competencia de aquél.

Agregó que además de la observación sobre un vicio formal se formulan observaciones a temas municipales y en éstos la legislatura le aceptó parcialmente al gobernador las propuestas respectivas, lo que atiende a que el Ejecutivo local tiene el derecho de veto a cualquier ley y si lo tiene para objetar todo el contenido resulta obvio que la intervención previa que le confiere el artículo 29 de la Constitución local le permite expresarse sobre todo el contenido de una ley. Por ende modificó su postura original para estimar que el vicio procesal respectivo sí trasciende a todo el Decreto impugnado.

Señaló que el artículo 164 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Jalisco contiene una norma prohibitiva, al indicar que en ningún caso puede ponerse a discusión un proyecto de ley o Decreto sin haberse satisfecho el requisito a que se refiere el artículo 29 de la Constitución del Estado, lo que es revelador de que el Titular del Ejecutivo Estatal puede comparecer personalmente o designar un orador, en tanto que dicha ley ordinaria establece la prohibición de que se abra la discusión cuando sea necesario escuchar al titular del Ejecutivo local.

Reiteró que en todo caso ante la observación del gobernador del Estado se debió reponer el procedimiento legislativo y al no haberlo hecho así se consumó la violación a pesar de que el Congreso tuvo la oportunidad de purgarla.

En cuanto al problema de la votación celebrada en la segunda sesión ordinaria en donde se analizó el dictamen recaído a las observaciones del gobernador, se determinó que aquél fue aprobado en votación nominal por mayoría absoluta, lo que implica que no se atendió lo previsto en el artículo 33 de la Constitución del Estado, máxime que en el acta respectiva se reitera en dos ocasiones el tratarse de una votación por mayoría absoluta.

Por tanto, estimó que son de tal entidad las violaciones procesales advertidas que es necesario declarar la invalidez de todo el Decreto impugnado, coincidiendo con el señor

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que en este caso no puede dividirse el estudio del respectivo acto legislativo, máxime que el gobernador realizó observaciones incluso a preceptos relacionados con la esfera municipal.

El señor Ministro Silva Meza señaló que el artículo 29 de la Constitución local contiene una obligación inexcusable, relacionada con el inciso 2 del artículo 164 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Jalisco, el cual contiene una norma prohibitiva en los términos antes precisados.

En cuanto a la competencia exclusiva del Ejecutivo del Estado, considerando que incluso cuenta con la facultad de veto, debe estimarse que el titular del Ejecutivo tiene competencia e interés en la participación en el proceso legislativo, pues le corresponde la aplicación de las leyes aprobadas en el mismo.

Indicó que podría ser necesario determinar ya en votación definitiva si existen ocho votos a favor de la propuesta del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que en cuanto a las votaciones anteriores ella estimó que el gobernador del Estado únicamente debe comparecer en relación con actos legislativos relacionados con su competencia específica y si bien tiene el derecho a observar, ello sí opera respecto de

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

cualquier materia, por lo que manifestó que no hay una violación que afecte la totalidad del Decreto impugnado.

Agregó que coincide con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto a que la segunda violación, la relativa al artículo 33 de la Constitución local, sí afecta la totalidad del Decreto impugnado, aunado a que ello deriva de la valoración de las pruebas que obran en autos.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó estar de acuerdo con el proyecto agradeciendo al señor ponente Ministro Franco González Salas haberse hecho cargo de la observación que formuló.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que los términos en que se someterá la votación nominal sería el declarar dos violaciones fundamentales al procedimiento y, por consecuencia, la nulidad del Decreto legislativo en su totalidad.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que tomaría en cuenta los comentarios vertidos en la sesión para fortalecer las consideraciones de la sentencia y señaló que en el engrose subrayaría el texto de los preceptos que se han resaltado como fundamentales para mayor claridad en el mismo.

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

Sometido a votación el proyecto modificado se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, únicamente por violación al artículo 33 de la Constitución del Estado de Jalisco; Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, por violación al artículo 33 de la Constitución del Estado de Jalisco y por violación al artículo 29 de la propia Norma Fundamental que implica la invalidez de los preceptos relacionados con la esfera competencial del Ejecutivo del Estado; Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso a las doce horas con cuarenta minutos y la sesión se reanudó a las trece horas con cinco minutos.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros los puntos resolutivos se aprobaron en los siguientes términos:

“PRIMERO.- Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

SEGUNDO.- El Secretario General de Gobierno del Estado de Jalisco carece de legitimación para promover esta controversia constitucional, en los términos del considerando tercero de esta resolución.

TERCERO.- Se sobresee en esta controversia constitucional respecto de los artículos 6, fracciones I, II, III y VI, así como sus párrafos penúltimo y último, 14, párrafo tercero, 18, 27, párrafo segundo, 28, 35, párrafo último, 37, fracciones III, V, XI, XIV y XV, 38, fracciones II, IV, V, VIII, IX, X, XI y XII, 47, fracción XII, 49, fracciones I, II, III, V, VI y VII, 51 quater, 51 quinquies, 52, fracciones IV, V y VI derogadas, 53, fracciones V derogada, VI, VII y VIII, 68, párrafo tercero, 69, 70, fracción II, 79, fracciones II, inciso c) y III, incisos a), numerales 1 a 8 y c), así como su párrafo pre antepenúltimo y 147 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; 62, párrafo último derogado y 62 bis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 37, párrafos segundo, quinto y sexto de la Ley Electoral, todos, ordenamientos legales del Estado de Jalisco, reformados y adicionados mediante Decreto número 21732/LVII/06, emitido por el Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el cinco de enero de dos mil siete.

CUARTO.- Se declara la invalidez del Decreto número 21732/LVII/06, emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, que reforma y adiciona diversos artículos del Decreto 21683/LVII/06, en virtud de las observaciones presentadas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, que contiene reformas y adiciones a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, en sus artículos 7, fracción VI, 8, 9, 15, 17, 20,

fracciones III y IV, 23, fracciones IV, V y VI, así como su párrafo último, 25, 26, 27, párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, 32, 36, fracción II, 37, fracciones IV, VII, IX, XII y XIII, 38 bis, 39 bis, 41, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último, 44, fracciones I a VIII, 47, fracciones VII, XIII y XIV, así como su párrafo último, 48, fracción V, 51, 51 bis, 51 ter, 60, 62, fracción III, 65, fracción IV, 67, fracciones I y II, 68, párrafo primero, 72, 77, párrafo último, 79, fracciones I, párrafos penúltimo y último y II, inciso e), 80, 88, fracciones I a III, así como su párrafo último, 93, párrafo último, 93 bis, 94, fracción XII, 95, párrafo primero, 98, fracciones I y II, 102, 103, 104, 107, fracciones III y V, 119, párrafo primero, 121, fracciones III, V y VI, 124, 125, 126, 127, 128, párrafo primero, 129, 130, 131, 132, fracciones II, III y IV, 132 bis, 133 bis, 134, 136, 142, 143, 144, párrafo primero, y fracciones V, VI y VII, 145 y los artículos derogados 23, fracciones VII y VIII, 24, fracción IV y 73; y a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 69, fracciones II, párrafo primero, inciso d), III, párrafo último, IV, V y VI, inciso c) y 76 bis, ambos ordenamientos legales del Estado de Jalisco, así como de los artículos transitorios primero y segundo de dicho Decreto, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el cinco de enero de dos mil siete, por violaciones graves al proceso legislativo, en los términos del considerando final de esta resolución”.

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

QUINTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno determinó que la declaración de invalidez del Decreto número 21732/LVII/06 emitido por el Congreso del Estado de Jalisco que reformó y adicionó diversas disposiciones del Decreto 21683/LVII/06, surta sus efectos una vez que se notifiquen al Congreso del Estado de Jalisco los puntos resolutivos.

Los señores Ministros Luna Ramos y Aguilar Morales reservaron su derecho para formular voto concurrente y de minoría.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos planteados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta de manera conjunta con los siguientes asuntos:

- I. 17/2007 Controversia constitucional número 17/2007, promovida por el Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del “Decreto 21732/LVII/06 del Congreso del Estado que reforma y

adiciona diversos artículos del Decreto 21683/LVII/06 en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todos ordenamientos del Estado de Jalisco”, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el cinco de enero de dos mil siete.

VI. 22/2007

Controversia constitucional número 22/2007, promovida por el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del “Decreto 21732/LVII/06 del Congreso del Estado que reforma y adiciona diversos artículos del Decreto 21683/LVII/06 en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todos ordenamientos del Estado de Jalisco”, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el cinco de enero de dos mil siete.

II. 24/2007

Controversia constitucional número 24/2007, promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del “Decreto 21732/LVII/06 del Congreso del Estado que reforma y adiciona diversos artículos del Decreto 21683/LVII/06 en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todos ordenamientos del Estado de Jalisco”, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el cinco de enero de dos mil siete.

VIII. 25/2007

Controversia constitucional número 25/2007, promovida por el Municipio de Jocotepec, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del “Decreto 21732/LVII/06 del Congreso del Estado que reforma y adiciona diversos artículos del Decreto 21683/LVII/06 en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley

Electoral, todos ordenamientos del Estado de Jalisco”, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el cinco de enero de dos mil siete.

IX. 26/2007

Controversia constitucional número 26/2007, promovida por el Municipio de Tlaquepaque, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del “Decreto 21732/LVII/06 del Congreso del Estado que reforma y adiciona diversos artículos del Decreto 21683/LVII/06 en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todos ordenamientos del Estado de Jalisco”, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el cinco de enero de dos mil siete.

IX.- 27/2007

Controversia constitucional número 27/2007, promovida por el Municipio de Tonalá, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del “Decreto 21732/LVII/06 del Congreso del Estado que reforma y adiciona diversos artículos del decreto 21683/LVII/06 en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todos ordenamientos del Estado de Jalisco”, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el cinco de enero de dos mil siete.

En los referidos proyectos se propone sobreseer en las controversias constitucionales correspondientes.

Sometidos a votación económica los proyectos se aprobaron en el sentido de sobreseer, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que las controversias constitucionales se resolvieron en los términos precisados.

A petición del señor Ministro Valls Hernández el Tribunal Pleno aprobó retirar la controversia constitucional 49/2008 al encontrarse estrechamente relacionada con la diversa 25/2008, ambas promovidas por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, para ser listada con esta última.

Sesión Pública Núm. 21

Martes 16 de febrero de 2010

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró concluida la sesión a las trece horas con veinte minutos y convocó al Tribunal Pleno para la sesión pública que tendrá verificativo el jueves dieciocho de febrero del año en curso a las once horas.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.

Esta hoja corresponde al Acta de la Sesión Pública número Veintiuno, Ordinaria, celebrada el martes dieciséis de febrero de dos mil diez.

RCC'MOKM'RFVMMYT