

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 61
O R D I N A R I A
LUNES 1 DE JUNIO DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cincuenta y cinco minutos del lunes primero de junio de dos mil nueve, 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 señaló que el día de hoy se inauguró un segmento reservado de la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que los señores Ministros acuerden sobre cuáles son los asuntos que se van a discutir y ordenar los temas que se abordarán en la sesión.

En ese segmento, se acordó excluir de la presente sesión pública el juicio ordinario civil 1/2005 y su acumulado 4/2005 para iniciar la sesión con la controversia constitucional 88/2008 y posteriormente discutir las quejas y el amparo en revisión listados, en la inteligencia de que la próxima sesión pública iniciará con el referido juicio ordinario civil federal, lo que se formalizó por unanimidad de votos.

Agregó que este primer segmento de las sesiones no se transmitirá al público ya que tiene por objeto determinar cuáles serán los asuntos que se discutirán en la sesión, sin que ello obste para que en el acta respectiva se haga constar lo comentado.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto del acta relativa a la Sesión Pública número Sesenta, Ordinaria, celebrada el jueves veintiocho de mayo de dos mil nueve.

Con las observaciones de forma elaboradas por el señor Ministro Franco González Salas, por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Ordinaria Dos de dos mil nueve:

XXXIX.- 88/2008 Controversia constitucional número 88/2008, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la propia entidad, demandando la invalidez del Decreto 824 publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de julio de dos mil

ocho que reformó la Constitución Política de la entidad. En el proyecto formulado por el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se propone: “PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 824 del Poder Legislativo del Estado de Morelos, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el día dieciséis de julio de dos mil ocho, así como de los actos materia de ampliación de demanda, en los términos precisados en la parte final del último considerando de la presente resolución. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Valls Hernández manifestó estar en contra del proyecto, ya que conforme a lo previsto en los artículos 147 y 148 de la Constitución del Estado de Morelos el órgano reformador de la Constitución se integra por la Legislatura del Estado y por la totalidad de los Ayuntamientos que conforman la entidad, por lo que la reforma constitucional debe ser aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de diputados y por una mayoría de los Ayuntamientos; y una vez que el Congreso realice el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las

adiciones y reformas, éstas se tendrán como parte de la Constitución, sin que se contenga ningún otro requisito formal como también ocurre en el caso de una reforma a la Constitución Federal como se aprecia en el diverso artículo 135.

Por otro lado, la Constitución de Morelos en sus artículos 42 a 52, prevé el procedimiento general y detallado para la aprobación de leyes ordinarias y decretos por parte del Congreso Local, de manera que la Constitución de Morelos contiene dos procedimientos diferentes: uno, para la aprobación de leyes y decretos; y otro para la reforma y adición al texto constitucional, el cual se sigue por un órgano distinto al Congreso Local.

Además, agregó no desconocer que tanto en las reformas a la Constitución General como a la del Estado de Morelos se da una traslación de normas del procedimiento ordinario legislativo al de reforma constitucional y si bien en la práctica se ha acostumbrado que en estos procedimientos se sigan las reglas aplicables previstas en la norma fundamental local como en la ley que regula al propio Congreso para el procedimiento legislativo ordinario, aplicando normas del procedimiento legislativo ordinario al procedimiento de reforma constitucional, lo que sucede tanto para la reforma de la Constitución Federal como de la local, ello no significa que el procedimiento ordinario sea aplicable en todo, pues este regula además la sanción y el veto, así

como las formas de superarlo, los que innegablemente no se aplican al procedimiento de reforma constitucional.

Señaló no desconocer la trascendencia que el procedimiento legislativo tiene la figura de la promulgación a cargo del titular del Poder Ejecutivo, federal o local, consistiendo en el acto mediante el cual el Presidente de la República o el Gobernador de una entidad federativa, afirma, mediante una fórmula consagrada y solemne, que la ley en cuestión ha sido aprobada por el Congreso, imponiéndose a todos su observancia; es decir, se reconoce en forma solemne por el Ejecutivo que el Legislativo ha aprobado una ley o decreto y que debe ser obedecida.

Además, aclaró que a su juicio promulgar y publicar no son términos sinónimos, como lo ha sostenido este Alto Tribunal en las tesis que cita el proyecto, pues amén de que tal tópico ha sido objeto de un larguísimo debate doctrinal, en su opinión, sí son conceptos distintos, en tanto la publicación es el acto formal mediante el cual la ley es dada a conocer en forma indubitable a la población, por lo que se realizan en el órgano oficial, sea Diario Oficial de la Federación o periódico o gaceta oficial del Estado, por lo tanto, mientras que la promulgación tiene como finalidad reconocer y certificar la existencia de una ley, la publicación tiene por objeto dar a conocer el texto de esa ley a los habitantes, una vez que ha sido aprobada por el órgano Legislativo, y en su caso, promulgada por el Ejecutivo.

Incluso, en caso de que el Ejecutivo se negare a publicar una ley, el Congreso lo podría ordenar directamente, por lo que de considerar que la promulgación y la publicación son sinónimos, entonces no podría sostenerse que el Congreso esté facultado para hacerlo *motu proprio*, pues en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución General de la República, la promulgación es una facultad exclusiva del Presidente de la República, en el caso del Estado de Morelos, conforme al artículo 70 de su Constitución, compete sólo al Gobernador.

Precisada esta distinción, consideró que no puede sostenerse que la promulgación sea parte del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución del Estado, trasladando o aplicando lo relativo al procedimiento legislativo ordinario, pues ello sería darle al Ejecutivo una intervención en la reforma constitucional estableciendo un requisito para que dicha reforma forme parte de la Constitución, que el Constituyente permanente no le confirió ni lo exige, aunado a ello se generaría que aun cuando el procedimiento de reforma constitucional se hubiera llevado a cabo por el órgano especialmente conformado para ello y, por ende, hecha la declaratoria de que la reforma forma parte de la Constitución estatal, se invalide porque no se hubiere promulgado o dicha promulgación fuere irregular cuando no existe dicha exigencia en la norma fundamental.

Por otra parte, si bien se podría argumentar que tampoco se ordena su publicación y, por tanto, no sería un requisito para su validez; sin embargo, ello es un aspecto distinto, pues si bien el 135 de la Constitución Federal o los artículos 147 y 148, de la local de Morelos, no aluden a la publicación, es un hecho que una vez que se hace la declaración de que la reforma ha sido aprobada, el Congreso local debe ordenar su publicación en el medio oficial correspondiente, a fin de que se dé a conocer y se cumpla por todos los habitantes; es decir, no se está ante un requisito de validez, sino de un mecanismo para hacer del conocimiento público que se ha reformado o que se ha adicionado la Constitución, sin que requiera una formalidad especial como lo propone la consulta al ser suficiente que esa difusión se haga en el medio oficial correspondiente, como ocurrió en el caso al haberse publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por orden directa del Congreso estatal.

Por consiguiente, aun cuando el artículo 44, de la Constitución Política de Morelos dispone que: “para que una iniciativa tenga el carácter de Ley o Decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; así como la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado, excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución”, esto no justifica la afirmación de que el Decreto que contiene la declaración de

aprobación de una reforma o de una adición a la Constitución deba ser promulgado, pues de la lectura de la disposición del artículo 44 se advierte que alude exclusivamente a leyes ordinarias o a Decretos que para tener ese carácter, deben aprobarse por la votación que indica el artículo 44, sancionarse después y promulgarse; sin embargo, en el caso no se está ante una iniciativa que para ser Ley o Decreto, deba cumplir tales requisitos, sino de una reforma o adición a la Constitución, que conforme a los artículos 147 y 148, multicitados, establece el procedimiento para que formen parte de la Constitución local, fijando quiénes lo llevan a cabo, las mayorías calificadas necesarias y la declaratoria respectiva por parte del Congreso.

Sostener lo contrario, se traduciría en que imperara una voluntad diferente a la del Constituyente Permanente local, plasmada en los multicitados artículos 147 y 148.

Por tanto, al no ser requisito de una reforma constitucional local, la promulgación por parte del Ejecutivo del Estado, no se actualiza el vicio formal que hace valer el actor, siendo suficiente que hubiera sido ordenada su publicación en el Periódico Oficial estatal, lo cual, además, sí se efectuó.

Por ende, estimó que los cuestionamientos posteriores son inatendibles al no requerirse la promulgación del decreto respectivo, sin prejuzgar sobre la validez de las

circunstancias presentadas en el caso ante la ausencia del Gobernador por encontrarse fuera del Estado de Morelos en la fecha en que se publicó la primera fe de erratas, así como la corrección de ese error, mediante la publicación de la segunda, pues si bien podrían ser ilegales, lo cierto es que no pueden servir de base para declarar la invalidez del respectivo decreto de reformas constitucionales.

En ese tenor, reiteró no compartir la declaratoria de invalidez que se propone en el proyecto ni menos aún que se haga extensiva a los actos reclamados en ampliación de la demanda.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó a los señores Ministros que el motivo central de la discusión es si en el caso concreto se requería el acto de promulgación del decreto respectivo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que los actos concatenados que van de la iniciativa a la publicación son el engarce material del proceso legislativo, por lo que faltando alguno de ellos no se concreta la reforma correspondiente, ya que ninguno de esos actos concatenados es prescindible porque todos instrumentan el proceso. Agregó que considera lo mismo publicación que promulgación, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

Sesión Pública Núm. 61

Lunes 1° de junio de 2009

El señor Ministro Azuela Güitrón precisó la importancia del tema, el cual no tiene solución expresa tanto en la Constitución General como en la del Estado de Morelos; además, es cierto que existen tesis que identifican la promulgación y la publicación, las que datan de diversos años, incluso de 1997. Indicó que doctrinalmente no existe coincidencia entre los tratadistas, pues por ejemplo ***** considera que la promulgación tiene un alcance diferente al de la publicación, al igual que *****.

Agregó que tal como lo señala el señor Ministro Valls Hernández en el artículo 135 constitucional no se indican mayores requisitos para que se concrete una reforma a la Constitución General de la República; sin embargo, la práctica revela que todas las reformas constitucionales tienen promulgación y publicación, para lo cual hizo referencia al decreto de reformas al artículo 73 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación por el Presidente de la República, por lo que consideró que siempre se ha seguido el mismo esquema a nivel federal. Por lo que se refiere al Estado de Morelos, consideró que aparentemente el titular del Ejecutivo no requiere promulgar un decreto de reformas a la respectiva Constitución Local, con el fin de evitar que dicho titular se abstenga en algún caso de realizar la promulgación respectiva.

Además, consideró que dentro de las facultades del Gobernador del Estado está en la fracción XVII del artículo

70 de la Constitución del Estado de Morelos la de promulgar las leyes o decretos del Congreso del Estado.

En ese tenor, expresó que el problema planteado no está resuelto expresamente en la legislación del Estado pudiendo arribarse a una u otra conclusión, y manifestó estar a favor del proyecto al ser indispensable que se cumpla con las etapas del proceso legislativo, en la inteligencia de que si el Gobernador no realiza la respectiva publicación y promulgación el legislador local podrá promover la controversia constitucional aunado a que debe reconocerse el papel del Ejecutivo en relación con las leyes que expide el Congreso local.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que no acepta la teoría de que unos actos son actos formales y disociados y otros más solemnes y asociados con la formalidad, ya que la publicidad que involucra un no ejercicio del veto significa la necesidad de esa culminación como sucede en el caso de las leyes del Congreso.

El señor Ministro Silva Meza manifestó estar a favor del proyecto ya que en el proceso de formación de las normas están señalados pasos que tienen un peso específico en la conformación de una norma. Agregó que tal vez no sea adecuado considerar promulgación y publicación como sinónimos. En el caso del Estado de Morelos precisó que en la fracción XVII de su artículo 70 se faculta al Gobernador

para promulgar las leyes y decretos del Congreso del Estado, debiendo incluirse dentro de éstos los que implican una reforma a la Constitución, lo que lo llevó a concluir que fue intención del legislador que el Ejecutivo promulgue los decretos de reformas a la Constitución Local, al tratarse de una competencia precisa que no puede ser suplida por la publicación del Decreto.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que las intervenciones de los señores Ministros lo llevan a confirmar su postura, ya que las atribuciones del Presidente de la República se refieren a leyes del Congreso de la Unión, no a una reforma constitucional que no proviene del Congreso de la Unión. Además, ni en la Constitución General ni en la del Estado de Morelos existe norma que permita participar al Presidente de la República o al Gobernador de un Estado en el procedimiento de reforma constitucional, aunado a que no existe facultad de veto para los titulares de esos Poderes respecto de una reforma constitucional, debiendo reconocerse que existen dos diferentes procesos, uno legislativo ordinario y otro de reforma constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que en términos de lo previsto en la Constitución Política del Estado de Morelos, en su título Octavo se regula lo relativo a la reforma constitucional, señalando en su artículo 147 que puede ser reformada o adicionada con el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura

y pasará a los Ayuntamientos, por lo que si la mayoría de éstos aprueban dicha reforma ésta pasará a ser integrante de la Constitución, lo que resulta relevante, ya que en el procedimiento ordinario legislativo se precisa que una vez que el Congreso aprueba una ley se deberá remitir al Ejecutivo del Estado, entendiéndose que si en diez días no se realizan observaciones al acto legislativo respectivo, el Decreto se estimará promulgado y el propio Congreso realizará la publicación correspondiente.

Lo anterior, indica que en el proceso ordinario sí debe remitirse el Decreto al titular del Ejecutivo local y, en su caso, la publicación se ordenará por el legislador local, siendo relevante considerar que el proceso de reforma constitucional no exige remitir el Decreto respectivo al Ejecutivo local, lo que resulta revelador de que éste no tiene la facultad para realizar observaciones a dicho Decreto.

Por otro lado, manifestó la importancia de que el artículo 38 de la propia Constitución señale que todos los decretos del Congreso deben remitirse al titular del Ejecutivo local, por lo que la interpretación armónica la lleva a concluir que el Decreto sí debe publicarse por el Gobernador del Estado, pero no puede observarse por el titular del Ejecutivo del Estado.

En ese orden, consideró que el Ejecutivo no puede observar un decreto de reformas constitucionales, pero sí debe ser publicado y promulgado por el Ejecutivo del Estado.

Por tanto, en el caso concreto, estimó que el Decreto de reforma constitucional que se impugna fue publicado conteniendo una declaratoria sobre el cómputo de la votación realizada por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, todo lo cual tuvo lugar el primero de julio de dos mil ocho, destacando que el transitorio primero de ese Decreto señala que debe remitirse al Poder Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación correspondiente, lo que revela que el mismo legislador local lo remitió para esos efectos.

Posteriormente, el citado Decreto fue recibido el 14 de julio de 2008 en las oficinas del Ejecutivo para su promulgación y publicación, y ese mismo día se recibe el Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

Por ello, el 16 de julio del año indicado se publica el Decreto 824 en el citado Periódico.

En ese tenor, puso énfasis en que la publicación del 1º de julio de 2008 fue del acta de cómputo de la reforma constitucional, en la inteligencia de que la primera fe de erratas que se publica el 23 de julio de 2008 por el Gobierno del Estado contiene la promulgación por parte del titular del

Ejecutivo Local; lo que da lugar a que se presente una primera ampliación de la demanda señalando que el Gobernador del Estado no se encontraba el 14 de julio en el Estado, por lo que estiman inválida la fe de erratas; además, el 10 de septiembre se publica una nueva fe de erratas en la que se precisa que la promulgación se realiza por el Secretario de Gobierno en sustitución del Gobernador del Estado, considerando que este último podía actuar en sustitución por ausencia del titular. A pesar de lo anterior, señaló que las dos erratas se refieren a un documento inexistente ya que lo publicado no fue lo promulgado por el Ejecutivo Local sino el decreto relativo a las votaciones de los Ayuntamientos, por lo que en su opinión las dos erratas son inválidas.

Además, en cuanto a la publicación del acta respectiva en términos del artículo 147 de la Constitución del Estado de Morelos consideró que las reformas sí son parte de la Constitución, surgiendo la interrogante sobre si requerían la promulgación del Ejecutivo Local, lo que a su juicio sí era necesario, debiendo considerarse que este último no realizó la promulgación que le solicitó el legislativo, por lo que hasta que transcurrieran los diez días sin pronunciamiento del Ejecutivo, la legislatura del Estado debió ordenar la publicación respectiva, lo que no sucedió pues la publicación legislativa se ordenó desde el 1º de julio de 2008, es decir se trató de la relativa al acta de cómputo de votos de los Ayuntamientos, sin que se hubiera esperado a que culminara

el plazo para que el Ejecutivo Local realizara la promulgación correspondiente.

En ese tenor, concluyó que el procedimiento al que se refiere el artículo 147 de la Constitución Local en el caso concreto está concluido y es válido; sin embargo no está vigente pues no se ha publicado por el Poder Legislativo, por lo que está por la validez del Decreto y por la inconstitucionalidad de las erratas.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que el artículo 38 de la Constitución del Estado de Morelos que se refiere al Poder Legislativo indica que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos económicos, siendo relevante considerar que esa norma fundamental determina que toda actuación del Congreso no tiene otras posibilidades de realización; por otra parte, en el artículo 44 de la propia Constitución se prevé que todo acto legislativo requiere de promulgación salvo en los casos en que expresamente así se prevea en esa Constitución.

Por lo que se refiere a las reformas a esa Norma Fundamental consideró que en ésta se prevén en primer lugar las reglas generales del procedimiento que debe seguir la legislatura local y en el capítulo respectivo aquéllas reglas excepcionales para el caso de una reforma constitucional, sin que ello implique que se trate de dos diferentes procedimientos legislativos.

Agregó que el artículo 147 de la propia Constitución Local implica que una vez aprobado el Decreto de reformas constitucionales se pasará a los Ayuntamientos y no al Ejecutivo Local, en la inteligencia de que el resto del procedimiento se debe regir por las reglas generales del procedimiento legislativo. En ese tenor para determinar en qué casos no se requiere la promulgación es necesario encontrar la excepción expresa señalada en la propia Constitución, como sucede en el artículo 38, párrafo segundo, en el cual se exceptúa a la ley del Congreso del Estado.

Por otro lado, indicó que en el Estado de Morelos se promulgan las reformas constitucionales, dando ejemplos de ello, sin que el artículo 147 requiera autorización expresa para que opere la promulgación, pues este numeral únicamente prevé las modalizaciones al procedimiento legislativo sin excluir la promulgación por parte del Ejecutivo del Estado. Además, refirió al Reglamento Interior del Congreso del Estado, el cual no lo faculta para publicar Decretos en el Periódico del Estado, debiendo reconocerse que no existe norma alguna que prevea un procedimiento particular para una reforma constitucional, pues las únicas variantes son la votación calificada de los diputados y la votación mayoritaria de los Ayuntamientos.

El señor Ministro Azuela Güitrón sugirió que en la foja 317 del proyecto se precise que se trata de una violación al procedimiento que da lugar a derribar el acto legislativo correspondiente, es decir, que no es inválido por vicios propios, por lo que únicamente falta la respectiva promulgación y publicación.

El señor Ministro Góngora Pimentel señaló que es conveniente modificar un criterio que estuvo vigente durante muchos años en cuanto a la sinonimia entre promulgación y publicación, el cual señala: “PROMULGAR, PUBLICAR Y CIRCULAR LAS LEYES SON VOCABLOS SINÓNIMOS”.

Agregó que en el caso concreto debe atenderse a lo previsto en el artículo 47 de la Constitución del Estado de Morelos, pues aun cuando el artículo primero transitorio del Decreto impugnado señaló: “Aprobado que sea en términos del artículo 147 de la Constitución del Estado, remítase al titular del Poder Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación correspondiente”, lo cierto es que pasados los días no se atendió lo solicitado por el legislador pues únicamente se presentaron dos erratas, debiendo considerarse que no se puede convalidar la forma en que tal obligación fue despachada, lo que no podría provocar la invalidez del Decreto ya que se siguió el procedimiento previsto en el artículo 147 constitucional, sin que ello signifique que la promulgación y publicación sean actos que pudieran modificar el contenido sustantivo de las reformas.

Por otro lado, en cuanto a lo señalado por la actora estimó que la promulgación no es indispensable para la vigencia de la respectiva reforma constitucional, ya que en la propia Constitución se prevé la posibilidad de que la publicación la realice el propio legislador local. Además, las atribuciones del Gobernador no revelan que sea éste el que le imprime a la ley la primera fuerza que la convierta en ejecutiva para sus agentes, por lo que no es factible atribuir algún vicio al Decreto impugnado por los vicios en que pudiere haber incurrido el Gobernador del Estado, pues atendiendo al principio de constitucionalidad solamente si se manifiesta una discordancia sustancial con el texto de la ley fundamental que no pueda ser soslayado mediante una interpretación razonable y armónica, cabe afirmar la inconstitucionalidad de la norma jurídica, inclusive cuando el análisis sobre la validez de una norma genere dudas, por más razonables que ellas sean, la solución del conflicto debe conducir a aceptar su constitucionalidad, por tanto para declarar la invalidez del Decreto 824 tendrían que presentarse una serie de irregularidades procedimentales que llevarían a presumir vicios trascendentales que justificarán tal determinación, lo cual no se suscita en la etapa del proceso legislativo, ya que la etapa de promulgación y publicación no puede realizarse mediante fe de erratas, pues cuál sería el mensaje a los órganos legislativos y ejecutivos si este Alto Tribunal convalida dichas erratas, por lo que consideró importante reconocer la validez

del Decreto impugnado y su primera publicación, ya que no existieron vicios sustanciales en el respectivo procedimiento.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que se trata de un tema que se refiere a problemas diferenciados, esperando que los legisladores tomen en cuenta el análisis respectivo. Por otra parte, con el fin de centrarse en el problema manifestó que será omiso sobre la diferencia entre promulgación y publicación, limitándose al estudio de la Constitución del Estado de Morelos, pues se enfrenta un problema de esa Constitución y no de lo previsto en la Constitución General, ya que en ésta se deja un amplio margen de configuración a los Estados, destacando que en el artículo 115 constitucional no se habla de la democracia sino del sistema representativo.

En consecuencia, no se referirá a las tesis que se han comentado pues en ellas se analiza el texto constitucional que es materia de estudio.

En ese tenor, adelantó que a su juicio promulgación y publicación sí son actos diferentes al tenor de la Constitución del Estado de Morelos; agregó que debe tomarse en cuenta que en las Constituciones Generales anteriores a la de 1917 se establecía que en las Constituciones Locales se seguiría el mismo procedimiento de reformas previsto en la Constitución General, en la inteligencia de que al reformarse

la Constitución de 1857 en el año de 1874 y retomarse el sistema bicameral no se realizaron los ajustes necesarios.

Por ello, señaló la necesidad de ser cautos al analizar qué reglas de un procedimiento de creación de leyes deben aplicarse en un procedimiento de reforma constitucional.

En ese contexto, recordó que la Constitución de Morelos se reformó en 1965 para establecer un sistema de reformas constitucionales diverso al que prevalecía derivado de la Constitución Local de 1931, ya que conforme a ésta la reforma constitucional se realizaba por la siguiente legislatura de la que recibía la iniciativa. Por lo que se refiere al texto actual precisó que dicho numeral señala: “Para que una iniciativa tenga carácter de ley o decreto necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura. La sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado excepto en los casos expresamente señalados en el referido ordenamiento”. A su vez el artículo 47 implica que todo proyecto de ley al no realizársele observaciones por el ejecutivo y venza el plazo respectivo, el decreto o ley de que se trate será considerado promulgado y el legislador deberá ordenar la publicación, de donde destaca que se prevé una especie de silencio del ejecutivo que permite considerar que se ha promulgado el decreto respectivo.

Por lo que se refiere a lo previsto en los artículos 147 y 148 de la Constitución del Estado de Morelos, normas incorporadas con la reforma realizada en 1965, consideró que el primero de esos numerales implica que más allá de cualquier discusión teórica el Gobernador del Estado de Morelos no puede realizar observación alguna, lo que también ha sostenido respecto del artículo 135 de la Constitución General, con la diferencia de que en la referida normativa local es clara la imposibilidad de que el titular del Ejecutivo participe realizando observaciones.

Además, consideró que el objeto de las observaciones que realiza el Ejecutivo es para desaprobando un proyecto de ley o decreto, es decir, porque no aprueba el acto que le fue remitido.

En ese tenor, consideró que el decreto impugnado es plenamente válido al ser aprobado por el Congreso con todos los requisitos legales. Por otra parte, fue remitido al Gobernador el Estado y al Periódico Oficial del Estado, en la inteligencia de que éste depende el propio Gobernador a través de la Secretaría de Gobierno, por lo que con independencia de cualquier otro argumento, lo cierto es que se cumplió con el procedimiento respectivo, máxime que el propio Ejecutivo publicó el Decreto correspondiente, siendo el Poder Judicial del Estado el único que se dolió del procedimiento respectivo, sin que pudiera ser invalidante de dicho Decreto lo sucedido posteriormente una vez cumplidos

los requisitos previstos en la Constitución del Estado de Morelos.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que está de acuerdo con el proyecto en tanto que los efectos de la declaratoria de invalidez no pueden alcanzar el Decreto legislativo sino únicamente para que éste se turne al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. Agregó que quien remitió la publicación del Decreto fue el Secretario de la Mesa Directiva.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia solicitó que se escuchara su participación y la del señor Ministro Gudiño Pelayo. En ese tenor, se preguntó si hacía falta el refrendo a la reforma constitucional en Morelos como requisito de validez, considerando que por disposición expresa de la Constitución del Estado al cumplirse los requisitos previstos en el artículo 147 de la Constitución del Estado de Morelos la respectiva reforma se incorpora al orden jurídico. Por otro lado, lo sucedido en cuanto a la ejecución de lo señalado en el primer transitorio no pueden viciar el Decreto respectivo, aunado a que la publicación no realizada por el Ejecutivo Local no afecta la validez del acto legislativo constitucional, ejemplificando que la Constitución General de 1917 no fue publicada por Venustiano Carranza con el carácter de titular del Ejecutivo de la Unión. Además, recordó la existencia del criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal en el sentido de que sólo los vicios graves invalidan

un acto legislativo, por lo que manifestó que estaría en contra de la declaración de invalidez de la publicación del respectivo decreto, aunado a que la invalidez de la fe de erratas no tendría consecuencia alguna.

El señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó no compartir la posición del señor Ministro Góngora Pimentel, ya que la excepción a la publicación de un decreto del Congreso del Estado de Morelos no se presenta en el caso concreto, ya que sólo podría haberse ordenado de manera directa la publicación del citado Decreto si hubieran transcurrido los diez días a los que se refiere el texto constitucional, siendo que en el caso concreto la publicación se ordenó a los dos días de que se remitió al Gobernador el acto legislativo en comento, sin que transcurriera el plazo para que el Ejecutivo local realizara observaciones.

Además, el silencio observado por el Gobernador no puede convalidar el vicio respectivo, al no actualizarse el requisito consistente en que sea el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso el que ordene la publicación correspondiente, el cual es el único que puede llevar a cabo dicho acto y en el caso no tuvo intervención, pues el acto legislativo fue remitido por el Secretario del Congreso.

En tal virtud consideró que los vicios advertidos no le permiten coincidir con la propuesta del señor Ministro Góngora Pimentel.

Por otro lado, entre la diferencia de promulgación y publicación, lo que se distingue en el propio texto constitucional y ha sido reconocido por diversos doctrinarios, ya que la función de la promulgación es triple, tal como lo sostuvo el señor Ministro Schmill Ordóñez: primero, reconocer el hecho de que el Congreso de la Unión ha aprobado una ley o decreto y lo ha remitido al Presidente de la República; segundo, el Presidente de la República, ordena la publicación de la ley o decreto; y, tercero, ordena también su observancia.

Por ende, consideró que el Congreso no puede promulgar, en todo caso se puede excepcionar una ley de ser promulgada, como lo señala el artículo 38 de la Constitución del Estado de Morelos, sin que ello implique hacer referencia a la Constitución General; adicionó que la falta de promulgación no se puede considerar como un requisito menor pues es una expresión del régimen republicano, por lo que manifestó que sostendría el proyecto y que aceptará la sugerencia de los señores Ministros Luna Ramos y Azuela Güitrón, en cuanto a precisar que la invalidez es por un requisito de forma.

A sugerencia del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia el Tribunal Pleno acordó continuar la discusión en la próxima sesión y que el asunto y los demás continúen en lista con el objeto de iniciar la sesión privada.

Sesión Pública Núm. 61

Lunes 1° de junio de 2009

Siendo las trece horas con cinco minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrara el martes dos de junio 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 Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.

Esta hoja corresponde al acta de la Sesión Pública número Sesenta y uno, Ordinaria, celebrada el lunes primero de junio de dos mil nueve.

RCC/MOKM/AFG.