

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 28 DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
11/2004	<p style="text-align: center;">ORDINARIA DIECIOCHO</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Martínez de la Torre, Estado de Veracruz en contra de la LIX Legislatura, del Gobernador y otras autoridades de la citada entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 598 de 15 de diciembre de 2003, por el que se creó el Municipio Libre de San Rafael, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el 29 de diciembre del mismo año.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ)</p>	3 A 78 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL MARTES
VEINTIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.**

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

MARIANO AZUELA GÜITRÓN

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
JUAN DÍAZ ROMERO
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ
CORDERO
JUAN N. SILVA MEZA**

AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:00 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para el día de hoy.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto. Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública

número sesenta y cinco ordinaria, celebrada ayer lunes veintisiete de junio en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con la que se ha dado cuenta. Consulto si en votación económica se aprueba.

(VOTACIÓN)

APROBADA

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor secretario, sírvase tomar nota que la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por alguna indisposición no asistirá el día de hoy o sea que previo aviso por cuestión de salud no estará hoy con nosotros.

Continúa dando cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 11/2004. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE MARTÍNEZ DE LA TORRE,
ESTADO DE VERACRUZ, EN CONTRA
DE LA LIX LEGISLATURA DEL
GOBERNADOR Y OTRAS AUTORIDADES
DE LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL
DECRETO NÚMERO 598 DE 15 DE
DICIEMBRE DE 2003, POR EL QUE SE
CREÓ EL MUNICIPIO LIBRE DE SAN
RAFAEL, DEL ESTADO DE VERACRUZ
DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO
EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA
ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DEL
MISMO AÑO.**

La ponencia es del señor ministro José Ramón Cossío Díaz y en ella se propone:

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

**SEGUNDO.- SE SOBRESSEE RESPECTO DEL ARTÍCULO 3°
DEL DECRETO 598 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2003, POR EL
QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL, ESTADO
DE VERACRUZ.**

**TERCERO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL DECRETO
598 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2003, POR EL QUE SE CREA
EL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL, ESTADO DE VERACRUZ.**

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno esta ponencia, señor ministro ponente tiene la palabra y enseguida el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente. Como ustedes saben esta Controversia Constitucional 11/2004, fue promovida, como lo decía el señor secretario, por el Municipio de Martínez de la Torre,

esencialmente en contra de la creación del Municipio de San Rafael, en el Estado de Veracruz, el Municipio de Martínez de la Torre, demandó a la LIX Legislatura de Veracruz, al gobernador del Estado y al Consejo Municipal de San Rafael, en particular el acto que se está demandando es el Decreto 598, por el cual se crea este Municipio, en términos muy generales, también ustedes lo tienen muy claro, se han presentado dos conceptos de invalidez, el primero relativo a la falta de competencia a la Legislatura para la creación de municipios y el segundo, relativo a distintas violaciones que consideran el Municipio actor se cometieron durante este proceso legislativo, el resolutivo, también se ha dado lectura en ese sentido, que es reconocer la validez de este Decreto 598, el asunto está constituido creo yo que a partir fundamentalmente de precedentes de este Tribunal Pleno y sólo en una cuestión se hace un ajuste pequeño al criterio que ésta sostuvo el Tribunal Pleno en este asunto que se ha denominado de Temixco, para distinguir y precisar cuando se pueden considerar las violaciones directas y sobre todo las violaciones indirectas a la Constitución, deben ser conocidas por esta Suprema Corte, a través de una Controversia Constitucional. Este me parece que es tema central del asunto, la postulación de este criterio de ajuste, al otro criterio, por supuesto no se abandona el criterio, es un criterio muy importante el de Temixco, simplemente se le hacen algunas distinciones que en ese momento es difícil, y se ha comentado en muchas ocasiones el Tribunal Pleno, construye sus criterios a través de aproximaciones sucesivas, y en razón de la litis, y estas son las particularidades del asunto que sometemos por supuesto a su consideración.

Y señor presidente, con la súplica, como se ha hecho en otros casos, de que pudiéramos seguir el problemario que se ha presentado, pues de esta forma nos parece, se facilita también la discusión del proyecto.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin embargo, habiendo solicitado el uso de la palabra el señor ministro Góngora. Tiene el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

Para pedirle su autorización, para que se reparta un dictamen. Siguiendo desde luego el problemario, sería yo incapaz de cambiar, ni el problemario, ni la orden del día, o algo así tan grave.

¿Me permite?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor, auxilian al ministro Góngora, para que se distribuya su documento.

Si me permite, el señor ministro Góngora continúa con el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

Espero a que usted, vaya señalando ¿los puntos del problemario?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, el primer punto del problemario, se refiere a la competencia. En relación con la competencia, pongo a consideración del Pleno, consulto si en votación económica hay conformidad con el proyecto, en este aspecto, podemos seguir adelante, y es el punto relacionado con la oportunidad, en la presentación de la demanda, a

consideración del Pleno este tema, económicamente pregunto: ¿si aprobamos, en este aspecto el proyecto?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

TAMBIÉN, QUEDA APROBADO EN VOTACIÓN ECONÓMICA.

Y entramos al Tema de la Legitimación Activa, para la Legitimación Activa, tiene la palabra el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No, ninguna observación, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo veía que tiene alguna sugerencia, ¿no, señor ministro Góngora?

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No, en la Legitimación Activa, no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Dice: Asimismo sugerimos que en el respectivo considerando se agregue, que el Municipio cuenta con legitimación para promover. Pero en fin, ya estoy haciendo yo uso de la palabra, lo que a usted corresponde.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No, en legitimación activa, no, en legitimación pasiva, tengo algo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, señor presidente. Como suele decirse, muy menor: En el Capítulo de Oportunidad, simplemente un error de número, pero es importante, en la página cuarenta y cinco, en el párrafo

segundo, renglón sexto dice: Enero dos mil tres, debe ser: Enero dos mil cuatro; como es un Tema de Oportunidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es muy importante, corregir esa errata que seguramente lo acepta el señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuamos ahora, con Legitimación Pasiva, y tiene el señor ministro Góngora, la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: El sentido del proyecto, es que la tiene la Legislatura del Estado, quien compareció por medio del presidente de la mesa directiva, y su secretario, así como el gobernador de la Entidad, en representación del Poder Ejecutivo Local, están pasivamente legitimados, para concurrir al presente procedimiento. No puede tenerse por el contrario como autoridad demandada, al director de la Gaceta Oficial del Estado.

Ninguna observación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En relación, con este punto, señor ministro ponente, ¿también lo acepta?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente. Cómo no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, consulto al Pleno, si con esta visión que ha sido aceptada por el ponente, en votación económica se aprueba este aspecto del proyecto.

(VOTACIÓN)

APROBADO.

Y continuamos con las cuestiones de improcedencia, en las cuestiones de improcedencia, hay diferentes aspectos, pero si les parece podemos abordarlos todos –son dos–, simultáneamente.

A consideración del Pleno.

Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí señor presidente, gracias, yo me voy a referir a la segunda causa de improcedencia, estoy de acuerdo con el proyecto en el sentido de que ya han cesado los efectos del artículo 3º, del Decreto impugnado, pues el Consejo Municipal de San Rafael, se nombró para que estuviera en funciones del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro; por lo mismo, considero que es innecesario el estudio de fondo que se contiene a fojas cincuenta y nueve a la sesenta y dos del proyecto, precisamente porque con independencia de la posible inconstitucionalidad de la norma, ésta evidentemente ya dejó de surtir efectos, por lo cual resulta inútil analizar si la Legislatura tenía competencia, para nombrar un Consejo Municipal; igualmente sugeriría que en ese mismo apartado, se decrete el sobreseimiento que corresponda sin reservarlo al análisis de los temas de constitucionalidad como lo propone el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, me voy a referir a la causal de improcedencia, que aduce el titular del Poder Ejecutivo Local, en relación a que no se agotó la vía de controversia constitucional prevista en la Constitución Política del Estado de Veracruz, comparto el sentido del proyecto, en cuanto que no se actualiza, pues

efectivamente en los conceptos de invalidez, se alegan violaciones directas a la Constitución Federal; sin embargo, de la síntesis de los argumentos contenidos en la contestación de demanda que se hace en el Resultando Séptimo del proyecto, advierto que el Poder Ejecutivo Local manifestó también, que sí se cumplieron todos los requisitos que la Constitución del Estado de Veracruz prescribe para la creación de un Municipio, así como lo establecido en la Ley Orgánica del Municipio Libre del propio Estado de Veracruz, lo que justifica dice; el sobreseimiento de la controversia por notoriamente improcedente, este argumento de improcedencia que alega el Ejecutivo, no se atiende en el proyecto, por lo que con todo respecto, me dirijo al señor ministro ponente, para que si lo tiene a bien, yo sugiero que se contesté y en mi opinión pues que debe desestimarse porque involucra aspectos del fondo del asunto, como es precisamente verificar si los actos impugnados son o no son constitucionales, esto con apoyo en la Tesis de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**; asimismo, al final del Considerando Quinto, se señala que esta Suprema Corte, de oficio, advierte que respecto del artículo 3º, del Decreto impugnado, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, al haber cesado sus efectos, pero qué, al estar relacionado con pronunciamientos de fondo, es preferible desarrollarlo en el considerando siguiente: por ende, en el Considerando Sexto de la consulta a fojas 62 y 63, se dice: "Que si en el artículo tercero del Decreto impugnado se nombró el Consejo Municipal de San Rafael para que estuviera en funciones del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, entonces conforme a la fracción V del artículo 19, en relación con el 20 fracción II, ambos de la misma Ley Reglamentaria, debe sobreseerse la controversia en ese aspecto, –dice la consulta– porque en el

momento en que se emite la presente resolución ya cesaron los efectos de los nombramientos contenidos en ese artículo". Al respecto, no estoy de acuerdo con todo respeto con esta determinación. Primero.- Porque si oficiosamente se advierte que se actualiza una causal de improcedencia, considero que lo procedente es sobreseer en el apartado correspondiente y no en el fondo y no en el fondo del asunto; en todo caso, si se tratara de una cuestión que se relaciona con el fondo, entonces no podría llevar al sobreseimiento; además, de la propia consulta se observa que se decreta ese sobreseimiento una vez que ya se examinó si el Congreso tenía o no facultad para nombrar al citado Consejo Municipal, lo cual resulta incongruente, puesto que reitero, cuando se actualiza la improcedencia, no es posible, analizar el fondo; por tanto, con el mayor respeto sugiero que este aspecto se modifique en el engrose; además, desde mi punto de vista esta causa de improcedencia no se surte porque si partimos de que el acto reclamado es el Decreto de creación de un Municipio y que la designación del Consejo sólo forma parte de su contenido, entonces no corresponde a mi juicio separar sus elementos y por tanto, me pronuncio por eliminarlos del considerando de improcedencia y dejar el examen de fondo respecto del cual en su momento, señalaré algunos puntos, algunas sugerencias. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente tiene la palabra, como incluso en la intervención del señor ministro Valls hay situaciones alternativas, sí sería importante que usted nos diera su punto de vista y qué es lo que en su caso cogería en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente, justamente por esta situación que se está planteando alternativa entre el ministro Gudiño y el ministro Valls, es que nosotros por una idea de exhaustividad,

preferimos haber analizado toda la situación del Consejo y al final de cuentas establecer la condición de la improcedencia; pero los comentarios me parecen muy interesantes, creo que tiene razón el ministro Valls, en cuanto a que, sería mejor no separar, me parece, las condiciones de las dos o las dos condiciones; es decir, por un lado el Decreto y por otro lado la condición temporal del Consejo. No sé si con esto quedaría satisfecha la posición del ministro Gudiño, quien planteó una alternativa, una posición diferente; simplemente que dijéramos, con independencia de si el Consejo está actuando con posterioridad o no a la situación de temporalidad, lo cierto es que lo propiamente reclamado es el Decreto, la determinación de existencia del Consejo y no tanto actuaciones propias del Consejo que sí podrían llevar una condición de sobreseimiento; me parece que podría ser una solución que mantuviera la integridad normativa, precisar el acto reclamado de una mejor manera, así, como decía el ministro Valls, sin hacer la distinción entre el Decreto de creación y acto concreto; creo que con esto, quedaría adecuadamente resuelto; no sé si esto satisface al señor ministro Gudiño, creo que ahí estaría la solución.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Eso sería bajo la hipótesis de que la causal de improcedencia no se da, yo creo, y en ese sentido estoy de acuerdo con el proyecto, que sí se da la causal de improcedencia; mi posición era simplemente ubicarla como lo decía el ministro Valls, en el Capítulo de Improcedencia y en segundo lugar, hacer el estudio de eliminar el estudio respecto de la constitucionalidad; a mí en ese sentido, me gustaría escuchar las opiniones de los señores ministros, porque a mí en lo que se trata al sobreseimiento sí me convenció el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Yo pienso, insisto en que esta causal de improcedencia no, no se da, no se surte, porque si vamos a que el acto reclamado es el Decreto que crea este Municipio y que la designación de los integrantes del Consejo sólo forma parte del contenido de dicho acto reclamado, pues yo no creo que se pueda separar o que sea correcto separar sus elementos, por eso me he pronunciado por eliminarlo del Considerando de improcedencia y dejarlo para el examen de fondo, ese es mi punto de vista, sin embargo, pues el señor ministro ponente tiene la decisión en sus manos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En cuanto a esta segunda causal de improcedencia, estamos de acuerdo con la actualización de la causa de improcedencia en relación con el artículo Tercero del Decreto impugnado, que decidía sobre el nombramiento de los integrantes del Consejo Municipal, sin embargo, no compartimos el tratamiento que se utiliza en el proyecto que lleva este pronunciamiento al fondo, recordemos que las causas de improcedencia se actualizan en relación con los actos y no con los conceptos de invalidez, razón por la cual opinamos que el estudio debe realizarse en este apartado y no en el fondo, por lo anterior sugerimos que se elimine el pronunciamiento que se realiza en las fojas cincuenta y nueve a sesenta y tres, en donde después de resolver lo planteado en los conceptos de invalidez y declararlos fundados, se concluye que han cesado los efectos del acto impugnado, pues la actualización de una causa de improcedencia constituye un obstáculo procesal para el pronunciamiento de fondo. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia y luego el señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. En cuanto al artículo Tercero Transitorio, no cabe duda que ya cesaron sus efectos, es una norma de tránsito para un propósito ya cumplido y además desaparecido, autorizó un Consejo Municipal que se designó y actuó en el año dos mil cuatro, el problema que genera esta discusión es la óptica de enfoque jurídico, si lo reclamado fuera una sentencia judicial no vamos a decir se sobresee por el primer punto resolutive y se estudia el fondo, lo mismo nos sucedería frente a un Decreto expropiatorio en el que no es dable la división de su contenido para la toma de distintas situaciones; sin embargo, este Decreto tiene las características de generalidad y abstracción en la mayor parte de su contenido, no en este punto transitorio, la posición del señor ministro Valls, según la entiendo, estamos en presencia de un solo acto reclamado, Decreto número 598, y por lo tanto, lo que debemos decir es: “el concepto de invalidez a que se refiere al Tercero Transitorio, es inoperante porque ya cumplió su cometido ese punto y ningún resultado práctico se podría materializar a partir del estudio de este concepto de invalidez”; en la perspectiva de los señores ministros Gudiño Pelayo y Góngora Pimentel, el Decreto tiene características legislativas en donde nos es dable analizar una a una las normas que concentra este cuerpo normativo, y si bien, en la impugnación, en la precisión de actos reclamados se señala el Decreto, lo cierto es que al ir enderezando conceptos de invalidez, éstos se centran en partes específicas del cuerpo normativo, entonces, si lo entendemos así y el acto es perfectamente divisible, creo que es mas claro sobreseer respecto del artículo Tercero Transitorio, que declarar inoperante el concepto de invalidez relativo, para después, al final de cuentas, sostener la validez del Decreto en examen. Como que esta precisión de se sobresee por el artículo Tercero

Transitorio y se reconoce validez, le da claridad al proyecto, yo no veo inconveniente en que en este caso se pueda proceder como se propone con la modalidad que entiendo ya había aceptado el ponente, esto debe quedar en el Considerando Quinto, en la parte en que se estudian los temas de improcedencia y suprimir el estudio de fondo, porque el reproche de constitucionalidad que finalmente se hace, se dice, es intrascendente porque hay que sobreseer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, lo expresó muy bien Don Guillermo, yo agradezco esta participación, si les pareciera bien a ustedes, el señor ministro Valls, sobre todo, tiene una posición que difería un poquitín de este asunto, podríamos hacer este asunto de fondo e irnos directamente sobre la cuestión de temporalidad y decir, han cesado en este sentido los efectos, hay causal expresa y consecuentemente en esa forma sobreseeríamos, por supuesto en el engrose, de ser aprobado este proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Estoy de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Advierto que los ministros que han hecho uso de la palabra están de acuerdo.

Yo quisiera destacar, primero, un reconocimiento a los señores ministros que han intervenido, porque se ve en sus intervenciones un propósito constructivo, este tipo de observaciones, si no hubiera una posición constructiva, podrían motivar que se tuviera que definir el asunto con afectación a la impartición de justicia, aquí han apuntado sus objeciones, pero también han propuesto las soluciones, y la prueba es que finalmente el ponente lo reconoce y modifica su proyecto y esto también merece destacarse, como el proyecto que se presenta

y que en principio asume un ponente, es un documento de trabajo, porque finalmente la sentencia va a ser del Órgano Colegiado y cómo aquí se están construyendo las sentencias, y finalmente las votaciones van a definir el sentido de esas sentencias, y esto presenta con toda su nitidez cómo trabaja este Órgano Colegiado en que hay esta preocupación porque los asuntos salgan adelante, se resuelvan y no simplemente como a veces se llega a pensar, cómo se tira el proyecto al ponente, esto pienso que es muy importante tenerlo en cuenta y que ha sido característica de este Órgano Colegiado, si les parece a ustedes podemos continuar con esta temática, una vez que ha quedado definido, este interesante tema parece que no tiene importancia pero recordarán que yo ya había apuntado que esto de automáticamente decir, algo tiene que ver con el fondo y ya no se estudia como cuestión de improcedencia, pues en algunos casos puede ser muy grave; en cambio aquí qué ha sucedido, que estudiándose en el fondo se advirtió que por las características del caso más vale examinarlo en el tema de improcedencia puesto que carecía de sentido estudiarlo en el fondo porque ahí precisamente se iba a advertir que era evidente la causa de improcedencia, había apuntado el señor ministro Valls en su intervención, muy atinadamente, que si sobre algo debe declararse la improcedencia, ya no se puede estudiar el fondo, y por ello no es tan automática la aplicación de este criterio, si algo me lo planteas en cuanto al fondo, ya no lo puedo estudiar en cuanto a la improcedencia, no como ahora se ha visto, cuando aun estudiándolo en el fondo, finalmente se advierte que es evidente la improcedencia, ahí se pronuncia la improcedencia y entonces técnicamente, como finalmente lo ha aceptado el ponente, se pasa al Capítulo de Improcedencia. El punto siguiente ya tiene que ver con el fondo del asunto. Señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Si, gracias. Antes de entrar al fondo del asunto, yo quiero comentar, no es común

referirse a la redacción de los proyectos de los ministros, es un valor entendido que cada ministro tiene libertad para redactar sus proyectos; sin embargo, el proyecto nos plantea una nueva forma de redacción, modificando la tercera persona del singular, con el que este Alto Tribunal tradicionalmente se ha dirigido a la ciudadanía, con la primera persona del plural, como lo hace la Corte Norteamericana.

Consideramos que esta forma, pues es de llamar la atención, para dilucidar la manera en que este Alto Tribunal se debe dirigir a los ciudadanos, no es necesario que haya unanimidad, uniformidad en las sentencias.

En nuestra opinión, bajo una visión institucional, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien como órgano se dirige a los ciudadanos y no los ministros en su conjunto, aun cuando esto puede ser debatible y podría cambiarse la forma de redacción tradicional, como se hace por una más fresca y vigorosa, que nos hará sentir más cerca de los vecinos del norte, de la Corte Norteamericana, dándonos el proyecto luz en este camino.

Ahora en cuanto al fondo...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No sé si en relación con este tema el señor ministro ponente quisiera decir algo, como lo ha advertido el señor ministro Góngora, no tiene que ver con la esencia de los temas debatidos, pero en última instancia no deja de ser interesante lo que a veces está relacionado con prácticas judiciales y que en algún aspecto se refleja en las formas gramaticales que a veces se utilizan.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, cómo no, en primer lugar, agradezco mucho al ministro Góngora este puntual comentario, en segundo lugar, yo sí he leído muchas

sentencias de la Corte de los Estados Unidos, pero no me había percatado de esta sutileza que él plantea y que me pareció muy interesante.

Es cierto lo que él dice, hay algunos párrafos, aquí identifiqué uno, simplemente lo menciono, dice: “Así lo pusimos de relieve al resolver la controversia constitucional 15/2003, en la que también se analizó el Decreto... de un nuevo Municipio, etc., en esa ocasión subrayamos que no le corresponde a esta Suprema Corte”.

Yo creo que la utilización de esta forma de lenguaje, en modo alguno está implicando un diálogo interno en el órgano entre nosotros mismos, creo que toda sentencia tiene un destinatario y el destinatario primero, son las partes y en segundo lugar en el caso de las controversias, pues por su carácter de generalidad y su importancia, todas las personas.

Entonces, creo que no es el caso de pensar que es un ejercicio, aquí entre nosotros de diálogo, lo que sí me parece muy interesante destacar y a mí me gusta esta forma, me parece que asumimos un mayor compromiso orgánico entre nosotros, así lo pusimos de relieve, en esa ocasión subrayamos, es decir nos estamos presentando como lo que somos, un cuerpo colegiado, un cuerpo que asume sus decisiones de esa forma, me parece que es una manera, —a mí me gusta en lo personal—, de relacionarnos, como no puede ser de otra forma, con las partes, porque la otra cuál es, la Suprema Corte ha determinado, pareciera que nosotros nos distinguimos de la Suprema Corte y no formamos parte del órgano, yo creo que esta es una manera en donde nos va estableciendo un compromiso más personal, que es el caso mío, no sólo con mis ideas, sino con el órgano del que formo parte, muy orgullosamente, y en ese sentido, me parece, que son, como lo decía el ministro Góngora y le agradezco esa deferencia

también, son estilos y yo si quisiera, si no existe inconveniente de parte de los señores ministros, mantener este estilo, porque sí me parece que con ello demuestro la posición personal que guardo hacia este órgano de justicia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño, y luego el ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo creo que es muy importante lo que ha dicho el ministro Góngora, respecto a reflexionar sobre algunos temas, en la Sala lo hemos hecho frecuentemente sobre el uso de las notas de pie de página que debe ir.

Pero finalmente hemos decidido en la Sala que debe prevalecer el estilo del ministro, yo creo que son dos filosofías distintas, yo creo que eso incluso da más frescura, por decirlo de alguna manera coloquial a las resoluciones del órgano colegiado, donde cada integrante dentro de ciertas cosas va imponiendo su sello personal, yo por eso creo que es muy importante lo que el ministro Góngora destacó, pero también creo que no por hacerse diferente a como se ha venido haciendo, necesariamente está mal hecho; yo creo que debe prevalecer el criterio de cada ministro, hay algunos que nos gusten algunas ocasiones citar doctrinas, citar autores, poner ciertas cuestiones en pie de página para facilitar, dar fluidez a la lectura, no estar interrumpiendo la lectura con transcripciones de preceptos.

Bueno, este es un estilo que yo creo que hacia el exterior se ve como esa gran independencia de cada ministro, esa manera como cada uno imponemos nuestro sello personal, por eso yo al final, pues estoy de acuerdo con el proyecto y bueno respeto la forma como el ministro Cossío expresa su punto de vista,

que en última instancia va a ser la sentencia de aprobarse de este Pleno.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Pues nos movieron a reflexiones, creo que mucho muy importantes y mucho muy de fondo, en principio, podríamos pensar en el Órgano Reformador de la Constitución, el Poder Reformador de la Constitución que siempre ha estado presente y atento a todas las situaciones que van desarrollándose en todas las sociedades y conforme a esto, va reaccionando y va determinando situaciones que a veces no le encontramos explicación; as soluciones de continuidad empiezan a darse treinta años antes con otras personas, con otras integraciones; sin embargo, va una continuidad en la solución de las cuestiones concretas, las nuestras.

En este caso, así como hemos venido advirtiendo cómo se va avanzando, avanzando los temas de competencia y hacia a dónde se van orientando los temas constitucionales, le venimos encontrando sentido a sus disposiciones; una de ellas es, esa renovación temporal del órgano colegiado, el determinar que cada quince años, midiendo las generaciones, vengan nuevas generaciones y aporten lo que tengan que aportar, en todos sentidos desde mi punto de vista claro, en su esencia, lo jurídico; pero también aquí ahora ha sido muy importante, se me antoja estas dos situaciones, tanto la que nos advierte el ministro Góngora como la explicación que nos da el ministro Cossío, en tanto que yo creo que no es una simple

forma lisa y llana de construir una decisión jurisdiccional, sino que también implica un planteamiento y una reflexión de fondo, en tanto que en una construcción de sentencia, se privilegia a los individuos y en la tradicional a la Institución, al órgano, que inclusive, se va renovando precisamente y va permaneciendo el órgano; esta renovación, este esquema de renovación hace que desde mi punto de vista, caiga un poco el peso del pusimos, de dijimos, decidimos nosotros, porque nosotros no somos nadie; estamos aquí quince años y la Institución, la Suprema Corte, el órgano, el representante del Poder queda y siento que ése es uno de los temas que habría que reflexionar: quiénes son los que construyen las sentencias, quiénes deciden, qué parte importante tienen los individuos en el órgano, en esa permanencia, en esa permanencia de las instituciones; no son temas sencillos y creo que sí amerita reflexión; ahorita pareciera que es un estilo simplemente presentar las cosas, pero no, yo creo que tiene más fondo, que amerita su tiempo, amerita su reflexión, independientemente de que estemos de acuerdo o no con lo decidido y la forma de su presentación.

Ya, decía el ministro Gudiño en la Primera Sala hemos venido precisamente con ese impulso renovador, moviendo la forma de nuestra sentencia, si se quiere en la brevedad, en algo que nosotros sabíamos, pero que no dábamos el paso o por muchas explicaciones que también hemos tenido de los tiempos, quienes hemos estado aquí también muchos años hemos vivido las diferentes etapas de las sentencias breves, de las sentencias más extensas, las transcripciones, las síntesis, etc. y ahora, estamos retomando otra situación en función de privilegiar el argumento, sacrificando las transcripciones y privilegiando esa capacidad de síntesis de los secretarios

y sobre todo en un justo equilibrio de que la sentencia no tenga ni de más, ni de menos, en ese ejercicio estamos transitando, en esa función; ahora ya es otra expresión en relación con algo que sí se me antoja un poquito más de fondo.

Es una reflexión, ahí la dejo y yo creo que en esto vamos a seguir trabajando adicionalmente, de los asuntos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A mí me parece que siendo plurales los seres humanos esto puede dar lugar a entorpecer la marcha de la justicia o a agilizar la marcha de la justicia y que hay una frase que está en este momento latente: Unidad en lo esencial, libertad en lo accidental y todo comprensión, tolerancia, acercamiento, respeto, etcétera, etcétera. El problema está en que de pronto se dice: Esto es esencial. Si fuera esencial, esto ameritaría un gran debate, y como se vio en las intervenciones de los ministros Góngora y José Ramón Cossío, el ministro Góngora no pedía al ministro José Ramón Cossío que cambiara su estilo; expresó cierta sorpresa de un nuevo estilo y aun dio su propia interpretación. Pero finalmente la explicación que da el ministro José Ramón Cossío pues en nada está desconociendo que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que está actuando, sino simplemente pone un acento en quienes integramos la Suprema Corte, pero está hablando de la Suprema Corte de Justicia, y en la perspectiva del ministro Góngora, que es la que normalmente pues tenemos sobre todo quienes llevamos mucho tiempo en esta actividad, priva más el órgano. Uno tiende a no usar sustantivos, no dice uno: Yo propuse, yo hice, un proyecto que fue aprobado, sino que de pronto se subsume la decisión en el órgano y no prevalece lo que dicen las personas. Pero yo sinceramente en esto pienso que no estamos en el primer nivel de lo esencial, sino en el segundo nivel de lo accidental, donde debe reinar la libertad.

Señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias.

He escuchado con mucho interés este debate, esta plática, que parece ser un tanto cuanto frívola; yo pienso que no lo es.

Vino a mi memoria que Jorge Luis Borges critica seriamente a Ortega y Gasset por su forma de utilizar el español y básicamente por el uso de los gerundios. Le molestaba muchísimo al argentino lo que hacía el español. Sin embargo, yo me pregunto: ¿Tenía las ideas claras José Ortega y Gasset y sabía expresarlas con claridad o, por el contrario, su uso de gerundios y la forma en que deplora el argentino su forma de escribir era cierta porque era confuso? Yo creo que era absolutamente claro. A mí no me importa personalmente que se usen los gerundios. A Don Felipe Tena Ramírez, gran ministro, le molestaba muchísimo. Finalmente yo voy en pos de las ideas muy claras y encuentro que en los proyectos, cuando con ahorro de palabras se transmiten ideas claras y de preferencia bien claras, estamos cumpliendo nítidamente con nuestra obligación de pronunciar sentencias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo aprovecharía lo dicho por el ministro Aguirre Anguiano en el sentido de que eso sería lo esencial, el transmitir ideas claras a través de distintos vocabularios que estarán a la iniciativa de cada quien de acuerdo con su propia personalidad.

Bien. Tenía el uso de la palabra el señor ministro Góngora, continúa con él.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias.

En el primer tema de fondo: Necesidad de analizar los preceptos que se señalan impugnados, respecto de los cuales no se formuló ningún concepto de invalidez y además no tienen una relación perceptible con la litis, no tengo observaciones.

En el segundo tema, sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si quiere, sometemos a consideración del Pleno el primer punto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y luego estaremos en esa materia.

Señor ministro Gudiño, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo tengo una observación menor que, desde ahora lo anuncio, es una mera sugerencia.

El tema uno dice: “Vistos los conceptos de invalidez formulados por la parte actora, es menester pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del Decreto impugnado en relación con todos los preceptos señalados como violados en la demanda...” Y luego dice: “Sentido del proyecto. No se abordará el análisis de las potenciales violaciones a los artículos 1, 2, etcétera, que fueron señalados por el actor como preceptos violados en el Apartado correspondiente de la demanda porque no se formula en relación con los mismos, argumento sustantivo alguno que puedan equipararse en un concepto de validez, y la relación de la litis con el contenido de la mayoría de ellos. Yo simplemente sugeriría, a nivel de sugerencia, que se quitara esto de potencialmente, y en la experiencia pues como magistrado y como juez en asuntos donde la suplencia de queja es muy amplia, como son la materia penal, cuando hay menores, y algunos otros casos en que los agravios de que la suplencia de

la queja es muy amplia, después de este razonamiento concluíamos diciendo, “y no se advierte suplencia de queja que hacer valer de oficio”, y con eso se cerraba el argumento. Es una sugerencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Por supuesto que esta última sugerencia la acepto, y adicionalmente, al resolver hace dos semanas los asuntos de la ponencia de la ministra Sánchez Cordero, el de Tulancingo y el de Pachuca, sostuvimos un criterio que es este, no valía impugnar en general un ordenamiento, sino necesitábamos concepto de invalidez respecto a los artículos impugnados; este asunto, por supuesto se había bajado con anterioridad a ese criterio, de manera tal que si les pareciera bien haría caso de este comentario final del ministro Gudiño, y adicionalmente incorporaríamos este criterio en su momento del caso de Tulancingo y de Pachuca, creo que eso está parcialmente votado, pero en fin, vería la posibilidad de que ese criterio, si no está aprobado el asunto, porque esto va a ser así, lo pudiéramos incorporar como criterio general señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como usted lo ha apuntado, no perdamos de vista que estos asuntos aún no han sido resueltos, y aunque muchos temas ya los hemos debatido, y ha habido ya incluso votación parcial, pues sin embargo no podría señalarse en este caso como precedente, algo que todavía no se oficializa en la sesión correspondiente.

Señora ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, señor ministro presidente, así es, en su momento yo traigo un documento precisamente en donde voy a proponer ya la votación definitiva

en relación a este asunto de la causa de pedir, exactamente. Entonces muchas gracias, y nada más se de cuenta con el asunto de Tulancingo y de Pachuca, en ese momento se hará del conocimiento de los señores ministros la votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y entonces, siguiendo el problemario, ya entraríamos al tema dos, sobre la constitucionalidad del artículo 33, fracción XI, de la Constitución de Veracruz; y por vía de consecuencia el Decreto impugnado, por establecer que la Legislatura Estatal puede crear nuevos municipios, cuando ni el artículo 115, ni el 116 de la Constitución Federal, prevén explícitamente dicha facultad. Sobre este tema, el señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En nuestra opinión, el Municipio no sólo plantea un tema de competencia de las Legislaturas, sino de respeto a la autonomía municipal, en relación con la creación de los municipios. Este planteamiento de respeto a la autonomía municipal, es de suma importancia; y a diferencia de la Controversia Constitucional 15/2003, en donde sólo se plantearon violaciones indirectas a la Constitución, y el estudio relativo a la creación de los municipios, constituyó una ob interdicta de la sentencia; en el presente caso se plantea la impugnación de un precepto constitucional local, en donde además de cuestionarse la competencia de los Estados para regular en estos temas, se plantea también una cuestión de respeto a la autonomía municipal. No cuestionamos la competencia de los Estados, para normar, tanto constitucional como legalmente esta cuestión, sino los límites de esta actividad, para que esta situación no se transforme en un arma en contra de la autonomía de los municipios; es decir, para que no se utilice la creación de los municipios, su función o desaparición, como un arma política que atente en contra de la autonomía municipal, y que sea una forma en que las Legislaturas Estatales pueden

evadir los requisitos que les impone la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, para el caso de la afectación de la integración de los Ayuntamientos; de tal manera, que pueda ser más sencillo desaparecer un Municipio que afectar su Ayuntamiento. Luego, la regulación de la creación, modificación o desaparición de los municipios, no debe ser una materia completamente disponible para las Legislaturas de los Estados, sino que debemos poner el acento en la existencia de requisitos reforzados, que impidan que la desintegración territorial de un Municipio se vuelva un arma política en lugar de una forma de responder a las nuevas realidades y políticas de una comunidad.

En nuestra opinión, esta Controversia nos permite incursionar en la interpretación de los límites que la Constitución Federal regula, tanto a la actividad normativa de los Estados, como a la aplicación de las normas, a fin de tutelar los principios de autonomía y fortalecimiento municipales que se subsumen en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Consideramos que para el respeto de tales principios, pueden establecerse dos líneas fundamentales. En primer lugar, interpretaríamos el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal, que establece que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, en el sentido de que, al tener tal importancia su creación, modificación territorial, supresión y fusión, debe regularse en la Constitución local, la cual debe también contener los requisitos esenciales para que tales supuestos se actualicen, a fin de que estos sean indisponibles para el legislador local, y sólo puedan ser modificados mediante reforma a la Constitución. En segundo lugar, toda vez que la Constitución Federal protege, de manera activa, la autonomía municipal para su creación, modificación territorial, supresión y fusión, deben regularse, como mínimo, los requisitos relativos

para la afectación de la integración del Ayuntamiento; a saber: la audiencia previa y una resolución final, tomada por las dos terceras partes de los integrantes de las Legislaturas.

En efecto, si la Constitución Federal protege la integración del gobierno del ayuntamiento, con mayor razón deben aplicarse, como mínimo, estas dos líneas fundamentales, ya que en ese cometido también se protege a su gobierno y, esencialmente, al propio Municipio. En este tenor, no podría aceptarse que la decisión fuera tomada por mayoría simple de la Legislatura, o bien, que no fuera tomada por ésta y que, por ejemplo, se encomendara esta atribución al gobernador del Estado.

La fracción XII del artículo 33 de la Constitución local, que se impugna y que no es transcrita en el proyecto, dispone: “33.- Son atribuciones del Congreso: Aprobar por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y previa opinión del o los Ayuntamientos interesados y del gobernador del Estado, conforme a los requisitos que establezca la ley: A) La fijación del territorio, límites y extensión que corresponda a cada Municipio. B) La creación de nuevos municipios. C) La supresión de uno o más municipios. D) La modificación de la extensión de los municipios. E) La fusión de dos o más municipios. F) La resolución de las cuestiones que surjan entre los municipios, por límites territoriales, competencias, o de cualquiera otra especie, siempre que no tengan carácter contencioso, y G) La modificación del nombre de los municipios, a solicitud de los Ayuntamientos respectivos.”

De lo anterior tenemos que la Constitución de Veracruz cumple con las dos líneas fundamentales, enunciadas anteriormente; por tanto, sí es respetuosa del artículo 115 de la Constitución Federal.

Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Muchas gracias señor ministro Góngora. Señor ministro Valls, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor presidente.

Este concepto de invalidez que se refiere a que el Decreto 598, y el artículo 33, fracción XI, inciso b), de la Constitución Política de Veracruz, violan los artículos 41, 115, 116 y 133, de la Constitución Federal, en razón de que el Congreso Local, -se argumenta-, no tiene facultades para crear los municipios.

La consulta propone que este argumento es infundado, porque como ya lo resolvió este Tribunal Constitucional, al conocer de la Controversia 15/2003, la competencia para crear municipios corresponde a las legislaturas estatales, dado que ni el artículo 73, ni ningún otro de la Constitución, atribuyen expresamente a las autoridades federales dicha competencia; por lo que, conforme al artículo 124 constitucional, es una atribución reservada a los Estados; lo cual además, es congruente con el artículo 115 constitucional, que establece que el Municipio es la base de la división territorial de los Estados; se apoya esto en la tesis de rubro: **“MUNICIPIOS, SU CREACIÓN ES UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN”**.

Estoy de acuerdo con la consulta, solamente me permito hacer una comedida sugerencia al ministro ponente, para que al final de estas consideraciones se señale que se reconoce la validez del artículo 33, fracción XI, inciso b) de la Constitución de Veracruz; así como que esto se refleje en un resolutivo, porque se omite hacerlo; entonces, considero que, estas dos sugerencias que estoy haciendo, pudieran incorporarse si el señor ministro ponente está de acuerdo.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a discusión.

Señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias, señor presidente.

Por supuesto, señor ministro le agradezco mucho el comentario en los dos aspectos, lo acepto, por supuesto.

En cuanto a lo que dice el ministro Góngora, el planteamiento es bien interesante –el que él nos hace-, porque nos plantea la cuestión de si debemos exclusivamente limitarnos a considerar el problema competencial de las legislaturas de los Estados, en términos semejantes a los de la Controversia 15/2003; o si por el contrario, si a partir de la forma en que se está presentando el concepto de invalidez por el Municipio de Martínez de la Torre, debiéramos establecer un criterio que delimitara la forma de creación o supresión, etcétera, de los municipios en las entidades federativas. El punto es muy interesante.

Yo quiero decir lo siguiente: en primer lugar, no vi el agravio como lo plantea el ministro Góngora, yo entendí que el agravio que estaba planteando Martínez de la Torre, era un agravio estrictamente competencial, y ese es el sentido de la respuesta que le estamos dando en términos de las páginas cincuenta y seis a cincuenta y nueve del proyecto.

Por otro lado, en la página cincuenta y ocho, en donde se transcribe la tesis que derivó de esta Controversia Constitucional 15/2003, promovida por el Municipio de San Luis Potosí, se puso en la parte final de la tesis: “está reservado a

los Estados, dentro de cuyo territorio ha de constituirse, pues, al ser el Municipio la base de su división territorial y de su organización política y administrativa para conocer el régimen jurídico de su creación, habrá de acudirse a las disposiciones constitucionales y legales de las entidades federativas correspondientes”.

Entonces, nosotros entendemos que la demanda estaba planteada en términos de un problema competencial.

Más adelante, por la técnica del proyecto, sí nos hicimos cargo en buena medida de los planteamientos que hace el ministro Góngora, y adoptamos la posición que él denominó como “A”, en su problemario, la que está transcrita en la página cinco con el inciso a); y ahí, para resolver justamente el problema que él nos plantea, es que se puso –se plantean dos tesis, que están en las páginas veintisiete y veintiocho del problemario-, la primera dice: “MUNICIPIOS.- En el procedimiento de emisión del Decreto que los crea, debe concederse el derecho de audiencia a las partes afectadas”.

Y otra: “MUNICIPIOS.- Su creación no puede equipararse a un acto que se verifique exclusivamente los ámbitos internos de gobierno; razón por la cual es exigible que se apoye en una motivación reforzada. Entonces, sí me parece muy, muy importante lo que está señalando Don Genaro; sin embargo, insisto, lo hicimos de una manera distinta, creo que llegamos a la misma conclusión, a su conclusión A, por un camino diverso y sí estamos garantizándole y en eso yo coincido con él, tiene toda la razón, una posición institucional, una garantía institucional más fuerte a los municipios, al establecer que las Legislaturas de los Estados deben participar por una parte, y por otro lado, que tienen que hacerse determinado tipo de acciones jurídicas para garantizarles también una posición.

De manera tal no sé si eso es una explicación, es suficiente, de por qué está construido así el proyecto reconociendo que este punto es muy importante en esta definición.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente.

Quiero comentar que también a mí me llamó mucho la atención la observación que hizo el señor ministro Góngora, él nos pone en guardia, dice: Veamos cómo la Constitución Federal establece que en la fracción I, del artículo 115, que las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender los Ayuntamientos y luego sugiere, tengamos en cuenta esto, porque hay Constituciones en las que se establece una mayoría simple para crear nuevos municipios o para suprimir municipios o para incorporarlos o para fusionarlos. De tal manera que esto es mucho más importante que la simple suspensión de un Ayuntamiento que requiere una mayoría calificada de las dos terceras partes, yo ahí es donde le veo la importancia que sin embargo, en el caso no se da, porque el artículo 33 de la Constitución Local, para aprobar la creación de nuevos municipios o para la supresión de alguno de ellos, sí requiere el voto calificado de las dos terceras partes, pero es de agradecer al señor ministro Góngora esa observación que hizo. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente.

El señor ministro Valls ha sugerido que se reconozca la validez del artículo 33, fracción XI, de la Constitución de Veracruz, dado el resultado del estudio sobre su constitucionalidad. Efectivamente, en la página cincuenta y cinco del proyecto, se nos da el siguiente dato: En su primer concepto de invalidez del Municipio actor señala que el Decreto 598 de creación del Municipio Libre de San Rafael y la fracción XI, del artículo 33, de la Constitución de Veracruz, que es uno de sus fundamentos, violan el artículo 41, al parecer el señor ministro ponente aceptó esta sugerencia, necesito complementarla para pedirle que se tenga como acto reclamado al artículo 33, fracción XI, por desprenderse así de los conceptos de violación, porque en la precisión de planteamiento de actos, el Municipio se refirió exclusivamente al Decreto 598, con esto queda todo armonizado, el argumento muy interesante que plantea el señor ministro Góngora Pimentel de requisitos reforzados los trata el proyecto, no en este Apartado, sino en aquel otro que acordamos ya suprimir, porque allí se dice que para la designación de un Consejo Municipal, con motivo de la creación de un Municipio, se deben cumplir con los mismos requisitos que exige el 115, fracción I; esto es, la votación de las dos terceras partes de la Legislatura.

Es interesante y si se va a sostener la constitucionalidad del artículo 33, fracción XI, creo que hay manera de adicionar el argumento que creo que a todos nos parece muy correcto, de que para la creación de municipios, se deben observar cuando menos los mismos requisitos que establece la fracción I, del 115 constitucional señalados para la suspensión o desaparición de los Ayuntamientos municipales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Yo me sumaría también a esta proposición, porque como muy bien interpreta el señor ministro Ortiz Mayagoitia, probablemente no solo a quienes han

hecho, y estoy yo en este momento, haciendo uso de la palabra, sino para quienes no han hablado, porque como que sí es muy fuerte el argumento del ministro Góngora y que se prestaría este asunto para que no obstante que vamos a llegar finalmente al reconocimiento de la validez de la norma; sin embargo, la vinculemos a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución.

En la intervención del señor ministro Díaz Romero, él estableció exactamente la vinculación y entonces se fortalecería el proyecto, se podría hacer una tesis en este sentido y se superaría algo que apuntó el señor ministro Góngora, en este caso el artículo correspondiente de la Constitución del Estado de Veracruz establece el requisito, pero qué ocurrirá si hay Constituciones que no lo establecen y que incluso como él decía, pueden remitir esto a que decida el gobernador, entonces esto le da mucho contenido y vincula el aspecto competencial con un aspecto de respeto al 115, no sé si incluso el señor ministro Góngora llegara a aceptar este enriquecimiento del proyecto del ministro Cossío, con lo que constituye su argumento fundamental, aunque él lo presentaba realmente como una objeción al proyecto.

Pregunto al ministro Góngora cuál sería su posición.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- En la que usted ha dicho señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien, entonces señor ministro Cossío, si usted está de acuerdo, pues este tema lo superíamos de esa manera.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Sí, cómo no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias señor presidente.

Creo que había partes, como lo decía Don Guillermo unas al comienzo, unas al final digamos, por la forma en que se fue razonando el proyecto, pero concentraría esos argumentos iniciales y los argumentos finales, para tratar de establecer de una manera más clara en esta parte del considerando la posición constitucional del Municipio en relación a la creación, entonces sí concentraría estos argumentos y por supuesto tomaría la parte correspondiente del dictamen del ministro Góngora.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Muy bien.

Pasamos al siguiente tema, que es el Tema Tres, en el que se dice: Es inconstitucional el acuerdo del Congreso Local por contravenir el párrafo sexto, del artículo 115, de la Constitución Federal, al no contar dicho órgano con las atribuciones necesarias para nombrar al Consejo Municipal que ha de gobernar al nuevo Municipio, pues ninguno de los incisos de la fracción XI, del artículo 33, de la Constitución de Veracruz lo facultan para nombrarlo.

Señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Yo pienso que los Temas Tres y Cuatro que hablan de la facultad de la legislatura para crear consejos municipales, como han cesado los efectos de este acto impugnado, resulta innecesario el pronunciamiento de fondo; eso lo manifestamos en el estudio de la segunda causal de improcedencia, para que pasemos al Tema Cinco.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Sin embargo, recuerdo que el señor ministro Ortiz Mayagoitia había sugerido, porque en última instancia queda un concepto de invalidez que se declare inoperante, por las razones que da el ministro Góngora. ¿Está de acuerdo señor ministro Ortiz Mayagoitia?. ¿Que esa fue su sugerencia?

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.- Perdón señor presidente. Gracias por la cita.

Decía yo que siendo el acto divisible, si bien se puede sobreseer por el artículo tercero Transitorio y que esto haría innecesario el estudio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien, entonces se sumaría en este aspecto a la proposición del ministro Góngora. Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Señor presidente. Según recuerdo, el ministro Cossío ya había aceptado suprimir el estudio del Tema Tercero y yo creo que tiene razón el ministro Góngora de que también debe suprimirse el Tema Cuatro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Cossío. Está de acuerdo y se suprimiría el estudio de los Temas Tres y Cuatro, en tanto que el tema relacionado con la designación que estas personas ya fue considerado que no procedía y que debía sobreseerse.

Pasamos al Tema Quinto: El actor señala que el Decreto impugnado viola preceptos de rango legal, violaciones que se traducen, en su opinión, en infracciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; debe esta Suprema Corte analizar

este tipo de argumentos que plantean violaciones meramente indirectas a la Constitución Federal.

A consideración del Pleno el proyecto.

Señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Gracias.

En nuestra opinión, este asunto no es el idóneo para la dilucidación de este importante punto, dado el fuerte contenido constitucional de la actividad de creación, modificación y supresión de municipios, en donde el respeto estricto al procedimiento legislativo, además de ser congruente con los principios de audiencia, fundamentación y motivación, conlleva con mayor intensidad el respeto al de autonomía municipal; sin embargo, haciéndonos cargo del problema, tenemos que existe una cierta tendencia a limitar el precedente del caso Temixco, a la luz de la ortodoxia de lo que debe ser un Tribunal Constitucional.

En nuestra opinión, el Tribunal Constitucional, debe definirse de acuerdo con las realidades normativas políticas y sociales de cada país y no a la luz de un parámetro teórico; en nuestro país la justicia constitucional local no constituye una realidad consolidada, muchos estados no pueden garantizar la tutela de su Constitución local, lo que sólo puede lograrse con la controversia constitucional y a través del concepto de violaciones indirectas, así también el respeto al régimen legal local, tampoco constituye una realidad, en el régimen jurídico del país, parece haber un vacío respecto de la regulación de las relaciones interinstitucionales, de tal manera que no existen medios para hacer cumplir tanto la Constitución como las leyes locales.

La forma de hacer efectivos los regímenes constitucional y legal federal y locales, ha sido la controversia constitucional; tal vez se argumentará en pro de un federalismo puro y se dirá que esas cuestiones corresponden a cada ámbito local y si no se establecen estos medios en las Constituciones locales, la federación no puede velar por el respeto al orden jurídico local: sin embargo esta tesis más que federalista, nos parece feudalista y va en contra del principio de legalidad que tutela la Constitución Federal, sin el precedente del caso Temixco, la controversia constitucional, no tendría la trascendencia que hoy ha alcanzado como garante del respeto a los diversos órdenes jurídicos parciales y al constitucional. La controversia constitucional a partir del caso Temixco, ha dado verdadero sentido al respeto a la Constitución y a la normatividad local, ha obligado a cumplir con la ley, lo que sin lugar a dudas es congruente con los principios de legalidad, audiencia, fundamentación y motivación regulados en los artículos 14 y 16; al día de hoy —ya no diré en este “Alto Tribunal”, sino que diré “nosotros”, como lo ha propuesto Don José Ramón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Hay una aclaración: pienso que no lo ha propuesto, sino que simplemente ha pedido que es su estilo y se lo respetemos.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Es su estilo y yo se lo respeto, se conocen en este Alto Tribunal muchos asuntos de violaciones indirectas, pero también debemos poner atención en los asuntos que han dejado de llegar, actualmente gracias a la jurisprudencia y a la actuación de este Alto Tribunal los municipios pueden exigir respeto al orden jurídico local, bajo el razonamiento de que en caso de no obtenerlo promoverán controversia constitucional y esto comienza a ser un disuasivo efectivo para los estados y un aliciente para el cumplimiento del principio de legalidad, lo que conlleva el respeto de la Constitución Federal.

Por último, es evidente que la jurisprudencia del caso Temixco, es de transición y no definitiva; sin embargo la misma responde estrictamente a la realidad de nuestro país, la cual aun a pesar de que comienza a cambiar, no se ha modificado a tal grado para obligar a su superación, pues hasta que todos los Estados puedan garantizar el respeto a su Constitución local y orden jurídico local, a través de medios de control constitucional y legal, se justificará dicho cambio, por ello, aun cuando estamos de acuerdo en que se pueden realizar matizaciones al criterio, nos oponemos a que se sostenga que el control de legalidad vía artículos 14 y 16, no debe ser materia de las controversias constitucionales, o bien, que deben excluirse de la controversia constitucional ciertos temas de legalidad que en opinión del proyecto no constituyen violaciones indirectas. En todo caso, a través de la causa de improcedencia de la definitividad y de la exigencia del interés legítimo, seguirán depurando los asuntos, sin embargo, superados estos puntos, si se argumenta la existencia de violaciones a la ley, las mismas deben estudiarse, a través del concepto de violaciones indirectas a la Constitución Federal, pues lo contrario implicaría denegación de justicia, pues las partes tendrían que dividir su acción para defenderse de un mismo acto que consideran violatorio del orden jurídico local y de la Constitución Federal, lo cual parece aséptico pero posiblemente no resulte aceptable. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño tiene la palabra. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor presidente. Quisiera expresar a ustedes, algunas reflexiones que me llevan a convenir con las consideraciones que informa el proyecto en este tema número cinco, las cuales se refieren básicamente a los límites del análisis de legalidad que puede emprender la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al

momento de conocer de conflictos de creación de nuevos municipios. Como es del conocimiento del Tribunal Pleno, desde que se resolvió el caso Temixco, Controversia Constitucional 31/97, me he pronunciado en contra de los análisis de legalidad que suele emprender este Alto Tribunal, porque estimo, que la garantía de legalidad que prevé el artículo 16 a favor de los gobernados, no puede entenderse de la misma manera a favor de las autoridades que interactúan investidas de poder estatal. Sobre este tema en el proyecto que ahora se somete a nuestra consideración, se expone a partir de la página 66: que no todas las violaciones de legalidad, podrían ser materia del conocimiento de la Suprema Corte, por lo que se reserva para su análisis los vicios de legalidad que realmente traen consigo una trasgresión inmediata a otras garantías, como son: la seguridad jurídica, la irretroactividad, fundamentación y motivación, así como derecho de audiencia. En este orden de ideas, y esto es sumamente importante subrayarlo: este Alto Tribunal, solo analizaría temas desde un punto de vista estrictamente formal, esto es solo para verificar si se agotaron ciertas etapas y requisitos mínimos de los procedimientos locales, sin abundar sobre el contenido sustantivo que debería orientar a la toma de decisiones de las partes. Por lo anterior, me parece que este sería un buen avance en delimitación de la competencia de este Alto Tribunal en materia de legalidad, la llamada y tan importante: autocontención del Órgano Supremo. Ahora bien, creo que para discutir este tema del proyecto, es conveniente, traer a colación la pregunta número uno que se contiene en la página 22 del problemario, que es la siguiente, en la página 22 del problemario nos presenta el ministro José Ramón Cossío, los probables puntos a discusión, en el primero es: ¿Cuál es la mejor manera de ir avanzando en la delimitación entre constitucionalidad y legalidad de las controversias constitucionales? ¿Cuál es la mejor manera de delimitar la competencia del Tribunal Constitucional en el campo de las

controversias en aquella propia de los tribunales inferiores o de los tribunales de orden local? Asimismo, esta pregunta se relaciona con la cuestión número tres que se contiene en la página 23, del problemario que está también en los probables puntos de discusión que dice tres: En qué tipos de casos la garantía de audiencia que en principio fue concedida para una defensa de los ciudadanos ante las autoridades, es relevante en las relaciones entre autoridades, entre otras palabras, los estados o los municipios por su condición de autoridades, no tienen derecho fundamental; y sin embargo, en qué casos está justificado aplicar garantías que proyecten sobre la esfera jurídica de alguno de los contenidos en aquéllos; y, por lo que hace a la intervención tan brillante del ministro Góngora, a mí me queda la misma duda que manifesté cuando voté en contra del caso Temixco. Cómo conciliar esa omnipresencia, ese poder omnímodo de la Corte, con lo que establece el artículo 40: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Y yo me he preguntado, ¿cuál es el régimen interior de los estados, en el cual somos soberanos?, se me responde, no, no, es que a partir del maestro Tena, esto no es soberanía, esto es autonomía, pues sí, toda soberanía implica una autonomía, pero la diferencia es que es autonomía con inmunidad, por eso es soberanía, entonces, yo sigo con esta duda, por lo tanto, felicito al ministro Cossío, por haber abordado este problema, y yo me manifiesto totalmente en favor del proyecto.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra y luego el ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Señor presidente.

Acudo al texto directo del artículo 105 de la Constitución, el que señala: La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: De las controversias constitucionales, que, con excepción de las que se refieran a materia electoral, se susciten entre La Federación y un Estado, o el Distrito Federal. La Federación y un Municipio, etcétera, le oí decir al señor ministro Aguinaco Alemán, cuando estaba con nosotros, que la controversia constitucional es un juicio ordinario que debe resolver esta Suprema Corte, es en muchos casos, el único medio de defensa, al alcance de entidades y poderes, la limitación de violaciones a la Constitución, se establece en los conflictos de poderes; un poder de un estado contra poder de otro estado, por inconstitucionalidad de sus actos, es significativo esta expresión en el artículo 105, porque no establece como limitante de rango constitucional, a las sentencias que dictemos en esta materia, que sea exclusivamente por violaciones a la Constitución Federal.

Quiero decir, que como lo señalaba el ministro Genaro David Góngora, en innumerables ocasiones hemos decidido temas de legalidad. Me viene ahora el recuerdo del Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, que reclamó pago de intereses por entrega retrasada de sus participaciones federales, que de acuerdo con la Ley Federal de Participaciones, se debe dar a más tardar el día cinco de cada mes, y a él se le estaban entregando el diez, o el doce, y por estos cinco días ganó dos controversias consecutivas, correlativas a dos años de presupuesto y con un estudio estrictamente de legalidad.

El señor ministro Cossío nos propone ahora dos tesis, pretendiendo distinguir violaciones de constitucionalidad y violaciones de legalidad, examinables por la Suprema Corte de Justicia al resolver controversias constitucionales.

En la primera de estas tesis que se ve en la página XXIV, del proyecto que corresponde todavía a la síntesis, nos dice: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL QUE LA SUPREMA CORTE ES COMPETENTE PARA EXAMINAR EN EL CONTEXTO DE AQUÉLLAS.”** Y de aquí destaco algunos párrafos –se refiere a la jurisprudencia de Temixco, en donde dijimos que la violación indirecta también es motivo de estudio– y dice la tesis: “Sin embargo, esta jurisprudencia no puede interpretarse como un elemento que diluya toda diferencia apreciable entre legalidad y constitucionalidad. La Suprema Corte no puede ser un tribunal de mera legalidad, ello no significa que debemos invalidar los actos impugnados en una controversia por meras violaciones a normas legales o reglamentarias que no se traducen en violaciones a preceptos de la Constitución Federal.”

Por contraste, viene otra tesis de violaciones indirectas a la Constitución Federal, **“ANÁLISIS QUE ESTA SUPREMA CORTE DEBE DESPLEGAR PARA DETERMINAR SI EXISTEN EN EL CONTEXTO DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES”**, y de verdad, a mí me resulta muy difícil trazar una línea divisoria: “Estas violaciones de legalidad sí las podemos resolver, y estas otras no.”

¿Qué hemos hecho en casos concretos? En casos concretos de vicios al procedimiento legislativo, nos propuso el mismo señor ministro José Ramón Cossío, una expresión que yo recogí con agrado, él es muy novedoso en sus conceptos, y habló de potencial de anulabilidad, al examen de un vicio de procedimiento en el proceso de formación de la ley hay que señalar un estándar de potencial de anulabilidad, para que a partir de ese momento, si se da la violación, deba decretarse la

invalidez del acto, y si no se llega a ese potencial de anulabilidad, el acto sigue válido.

Esto mismo ya lo habíamos expresado bajo el concepto de vicios leves, si los vicios tasados al procedimiento legislativo son leves, no pueden producir como consecuencia la invalidez de la norma; en cambio, si el vicio es grave, entonces sí es determinante de su invalidez.

Esta expresión de la tesis de que no toda violación de legalidad afecta violación de constitucionalidad, la hemos manejado de esa manera en casos muy concretos y precisos, pero en estricto sentido, cuando el artículo 14 constitucional manda que debemos decidir conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica, pues todo acto de autoridad que no se ajusta a la letra de la ley, en su interpretación jurídica, significa una violación indirecta a la Constitución.

Entonces la construcción de estos dos criterios y su interrelación, con toda sinceridad, y con mucho respeto para el ponente, pienso que no nos aportan pistas ciertas, precisas, para que podamos definir criterios estándares a través de estas tesis genéricas.

Yo prefiero quedarme con la tesis de Temixco, podemos analizar violaciones indirectas a la Constitución, y al dimensionar cada una de estas violaciones decidir si su existencia es o no determinante de la invalidez del acto; pero no podemos, por ahora, en un trazo como el que se nos propone, establecer los estándares o precisión conceptual de cuáles son las violaciones a la ley que no afectan derechos constitucionales.

Se me hace difícil de admitir estas dos tesis; por esto, desde mi punto de vista particular, yo preferiría que se supriman del proyecto estos conceptos; se hace el estudio de legalidad, se

determina que el procedimiento se llevó con respeto de las formalidades esenciales y de la aplicación de las normas aplicables; y en consecuencia, pues las tesis no proporcionan un elemento para decidir esta contienda; simplemente se trata de generar criterios orientadores hacia el futuro, que los hemos manejado, repito, pero sin esta concepción que ahora se nos propone.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Únicamente destaco antes de ceder la palabra al señor ministro Díaz Romero, que esto, pues no sería compartido por el ministro Gudiño, que aun prácticamente dio un paso adelante en una posición radical que él había sostenido en el caso Temixco, en tanto que vio en esta tesis del ministro Cossío un punto de acercamiento.

Yo no quisiera abundar en lo que dice el ministro Ortiz Mayagoitia, simplemente diría que hay el riesgo de que acercándose al ministro disidente en el caso Temixco, pierda a todos los demás ministros si insiste en conservar así esa parte del proyecto.

Señor ministro Díaz Romero tiene la palabra; y además recordarán ustedes que aunque formalmente yo aparecí como ponente en ese asunto, pues fue porque finalmente la posición del ministro Díaz Romero fue aquella que más me convenció y yo prácticamente fui un engrosador de un proyecto cuya autoría intelectual básicamente correspondió a quien va a hacer uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muchas gracias señor presidente, pero en realidad, a través de las discusiones y cambios de impresiones que se dan en el Pleno, se externan diferentes consideraciones, puntos de vista, que en aquella

ocasión pues simplemente las expuse de una manera muy elemental, muy rústica; y en realidad fue el señor ministro ponente en ese momento, el señor ministro Mariano Azuela Güitrón que tomó estos elementos y desarrolló un verdadero florilegio de tesis, con el que yo estoy plenamente de acuerdo. Pero quisiera yo hacer un poquito de memoria al respecto.

Deben recordar señores ministros que antes de 1995 el Municipio no era actor en estas controversias constitucionales, estaba sencillamente abandonado al margen de toda posible defensa en contra de las actuaciones, en contra de todos los actos de la Federación o de los Estados a los que pertenece.

Entonces, venía el Municipio en la vía de amparo y se le decía: Debo sobreseerte, porque lo que vienes impugnando, lo vienes impugnando como autoridad, y el juicio de amparo está reducido exclusivamente para las personas, para los gobernados; de manera que no puedo entrar a resolverte el problema que tú me planteas. Y cuando venía en el plan de plantear una controversia constitucional se veía el artículo 105 de aquella época y se le decía: Pues mira aquí en el 105 está la Federación, están los Estados de la República, inclusive los poderes, pero no está el Municipio; de manera que tampoco te puedo resolver lo que tú me vienes planteando.

Con motivo de algunas tesis que la Suprema Corte de Justicia estableció en 1993 o 1994 y con motivo también de una reforma, que es la que estamos viviendo de 1995, ya se incluyó al Municipio como uno de los actores de la controversia constitucional; todo parece indicar que se destapó un río, porque fueron riadas, fue un aforo de asuntos verdaderamente grande el que llegó en plan de controversia constitucional de los municipios que en dos o tres años prácticamente abarrotaron a la Suprema Corte de este tipo de controversias constitucionales, en contra de los Estados, en contra de las

Legislaturas, en contra de la Federación, como que tenían mucho que reclamar y poco a poco la Suprema Corte de Justicia se fue dando cuenta de la importancia de esta vía, que no cabe duda que hizo avanzar o está haciendo avanzar muchísimo, inclusive artículos de la Constitución que estaban como dormidos, entre otros el artículo 115, como el derecho municipal que también ha progresado bastante a partir de ahí.

Nos encontramos al principio con una serie de problemas que se fueron resolviendo de una manera muy elemental al principio, y ya lo dijo el señor ministro Don José Ramón Cossío Díaz, los problemas que se van viendo en los juzgados ante los juzgadores, van evolucionando, depende de la época en que se presenten, de la forma en que se presenten, de la litis a que se circunscribe el problema; el caso es que en esta parte hemos ido, quisiera yo decir avanzando, si no fuera porque hay algunos señores ministros que no lo consideran un avance, pero sí se ha ido moviendo el criterio de la Suprema Corte.

Al principio la controversia constitucional –ustedes lo recordarán- fue en el sentido de que sólo tenía competencia la Suprema Corte de Justicia a través del artículo 105 constitucional, fracción I, para dirimir problemas competenciales; solamente cuando se invocara una invasión de esferas de competencia entre la Federación y el Estado, entre un Poder y otro Poder, sea de la Federación o sea del Estado, o del Municipio en contra de la Federación o del Estado, así solamente entonces podría intervenir. Poco a poco se dio cuenta la Suprema Corte de que esto no podía entenderse de una manera tan limitada, tan acorralada, y llegó el caso por ejemplo en el de Temixco, que tuvo que interpretarse el artículo 115, en la fracción I, en aquella parte en donde dice, en este momento no lo encuentro, pero es en aquella parte en donde se le dan facultades al Estado, a las Legislaturas Estatales, para dirimir controversias sobre límites de los municipios, y en esa

parte forzosamente tiene que caer la legislatura a la determinación de a quién le va a dar la razón sobre los límites que se están controvirtiendo, y para eso tiene forzosa y necesariamente que ver las pruebas de cada uno de los dos municipios, para eso tiene que ver forzosamente qué es lo que dice un Municipio y qué es lo que dice el otro Municipio, es cuestión de audiencia, es cuestión de pruebas, es cuestión de legalidad.

Aquí aunque no queramos, estamos inmersos en un problema más que de invasión de esferas de competencia, estamos en un problema de legalidad, en donde la Legislatura Estatal hace las veces de juzgador ante dos partes, que por muy autónomos o por muy soberanos que sean, están sometidos a la determinación jurisdiccional de la Legislatura del Estado, no podríamos decir ahí, tenemos que hacer a un lado todas las cuestiones de carácter de legalidad, porque entonces estaríamos dejando de resolver el problema fundamental que está planteando el Municipio; y lo mismo puede decirse en relación con otro tema muy similar, en donde se da a la legislatura estatal la facultad de dirimir cuestiones municipales sobre la suspensión del Ayuntamiento, o sobre la cesación de los correspondientes miembros del Ayuntamiento, porque ahí también a fuerza tiene que tomar tierra y verificar cuestiones de legalidad, si en un momento dado decimos que la Suprema Corte de Justicia, no tiene competencia para eso, en ese momento estamos dejando de resolver problemas que son fundamentales para la vida municipal.

En la página 94 del proyecto, se transcribe una tesis muy importante, pero que en su momento marcó un adelanto, pero que ya la Suprema Corte ha ido avanzando, creo más, esta controversia se resolvió el 6 noviembre de 1995, es decir, el primer año en que estábamos inaugurando el nuevo artículo 105 y dice: "Controversias constitucionales entre un Estado y

uno de sus municipios, a la Suprema Corte, sólo compete conocer de las que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal”, bueno y efectivamente en ese momento se aceptó esta tesis, pero con posterioridad hemos visto que a través de los artículos 14 y 16 constitucionales, hemos examinado también la constitucionalidad de las propias constituciones locales y a partir de ahí, hemos resuelto un sinnúmero de asuntos.

Qué pasa si nosotros hacemos esa división que se establece en el proyecto, creo que estamos mandando una resolución que no coincide, vean ustedes en la página 93 lo que dice a partir de esa división de asuntos de cuestiones de legalidad que son importantes, o de potencialidad anulatoria como se dice y aquéllas que no lo son, dice: “hay que concluir –dice en el último párrafo- por lo tanto, que la legislatura demandada se condujo con la regularidad necesaria para poder concluir que el Decreto de creación del Municipio de San Rafael, es un acto que cumple con la garantía constitucional de legalidad en sus vertientes de fundamentación y motivación” y luego dice, “sin perjuicio de que las partes puedan acudir a las instancias competentes, si estiman que el Decreto adolece de vicios de mera legalidad o de no adecuación del mismo a las prescripciones de la Constitución local” y en apoyo de esto, se cita la tesis a que me refiero que es de 1995, aquí en esta parte estamos viendo que no es posible hacer esa remisión a otras instancias para ver si el Decreto adolece de vicios de mera legalidad, o de no actuación del mismo a las prescripciones de la Constitución local, porque si no se resuelve el problema en la controversia constitucional, en qué otra instancia puede resolverse, ya no tendría solución, aquí es donde entra otro criterio que según lo mencionó el señor ministro Ortiz Mayagoitia, la Suprema Corte ya ha establecido también, haciendo la distinción entre aquellas violaciones que son trascendentes y que ameritan el examen y la resolución al

respecto y otras que no son trascendentes y que vienen siendo declaradas inoperantes y efectivamente, hay muchas cuestiones que se plantean como violaciones de legalidad, o violaciones de procedencia que no llegan a la trascendencia suficiente para declarar la nulidad y en eso qué hemos dicho, sí, sí hay violación, pero no trasciende, no es importante, de manera que yo me imagino que entre esta determinación que podríamos tomar y la que se propone en el proyecto, me parece con todo respeto que es preferible la que hemos venido utilizando, porque eso de dejar aquellas cuestiones sueltas sin resolver, para decir que la resuelva conforme a la Constitución Local o con algunas otras defensas que pueda tener aparte de la controversia constitucional, no se resuelve el asunto, no se cierra y de alguna manera, ésta es una forma de limitar la competencia de la Suprema Corte que debe estar dispuesta a dirimir todos estos tipos de controversias, que de 1995 para acá, han tenido tan gran trascendencia, yo con todo respeto creo que debemos conservar la solución que se presenta, la tesis, el criterio, que inició con Temixco y que las diferentes cuestiones de legalidad, se vayan resolviendo conforme a lo que ya se ha establecido por la Suprema Corte, claro a reserva de que más adelante sigamos explorando, pero para mayor avance de la competencia de la Corte, no para acorralarnos, no para poner una tijera y evitar el examinar y resolver asuntos tan importantes para los municipios. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero tiene la palabra y luego el señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias ministro presidente. Bueno para seguir en la misma línea de argumentación y apoyando la postura del ministro Góngora, del ministro Ortiz Mayagoitia, del ministro presidente y el ministro Díaz Romero, recordemos rápidamente porque no quiero

entretenerlos, el asunto de Temixco y cómo se llegó a esto, precisamente un conflicto de límites, entre Temixco y Cuernavaca, en el cual por supuesto que el Congreso del Estado, tenía la atribución constitucional de resolver este conflicto limítrofe, pero de eso no se quejaba el Municipio del Ayuntamiento de Temixco, se quejaba precisamente que al decretar y al resolver el conflicto limítrofe, el Congreso del Estado, no le había permitido, no le había dado la garantía de audiencia, no le había permitido ni le había dado la oportunidad de probar, ni había seguido el principio del debido proceso legal, entonces de eso se venía quejando el Ayuntamiento de Temixco y qué dijo la Suprema Corte en este parteaguas y en este precedente histórico en donde dejó obviamente las resoluciones que venía haciendo en materia únicamente de invasión de esferas, lo que le dijo es: no obstante que tu eres constitucionalmente facultado para decidir este conflicto limítrofe, lo cierto es que debiste haberle dado oportunidad de probar, debiste haber dado garantía de audiencia, debiste haber seguido el principio del debido proceso legal en esta decisión de este conflicto limítrofe y le mandó reponer el procedimiento, yo pienso que es muy importante esta tesis que es un verdadero parteaguas en la historia de la controversia constitucional y por eso no estaré yo de acuerdo con todo respeto, en los que se dice en las páginas 68 y siguientes, en donde se establece que una vez que se empieza a limitar el presidente de Temixco, porque dice: Pero ello no significa que debemos invalidar los actos impugnados en una controversia constitucional por meras violaciones a normas legales o reglamentarias que no se traducen en violaciones a preceptos de la Constitución Federal y lo que establecimos en el precedente de Temixco fue violaciones indirectas a la Constitución, a través del control constitucional de la parte orgánica y de la parte dogmática de la Constitución, sin que hemos ni de ninguna manera hemos parcializado el ejercicio de este control Constitucional, por lo tanto yo sí estaría porque se

continuara con la tesis de la controversia constitucional de Temixco y la tesis que establece que en la Controversia Constitucional, que el control de la regularidad constitucional a de Justicia, autorice el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, que es precisamente un precedente parteaguas en la historia de las controversias.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra, el señor ministro José Ramón Cossío, y posteriormente el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias, señor presidente.

Yo quiero, con toda sinceridad, comenzar pidiendo una disculpa a los señores ministros, y la disculpa obedece a que no he tenido la capacidad de explicarme en mi proyecto, lo que quise hacer. En lo sucesivo, trataré de ser mucho más claro, sobre este particular.

A mí, no se me escapa, y he escrito sobre eso, y lo he reflexionado que las controversias constitucionales son un proceso, en el que se analizan cuestiones de legalidad, y de constitucionalidad, creo que esto es clarísimo, y que frecuentemente aquí analizamos problemas que tienen que ver estrictamente con asuntos de legalidad, y en ese sentido coincidiría completamente con lo que nos recordaba don Guillermo, decía don Vicente Aguinaco, también hay casos en los cuales; sin embargo, el juicio se concentra en aspectos de constitucionalidad exclusivamente, y hay muchas ocasiones en los cuales los aspectos de constitucionalidad y de legalidad están mezclados, yo pienso que esta es la distinción con la que debemos comenzar esta reflexión.

Ahora bien, dentro de un juicio que se nos plantea con características estrictas de legalidad, es evidente que no se está planteando ningún tipo de violación constitucional, si vemos lo que dice por ejemplo, el artículo 22, en su fracción V. El escrito de demanda deberá señalar. V.- Los preceptos constitucionales que, en su caso se estimen violados, ¡bueno!, uno diría; pues hay casos en los que no podrían impugnarse ciertos actos, o ciertas normas por sus violaciones. También, es cierto que el artículo 105, en su fracción I, la que hacía alusión don Guillermo hace un rato, en su inciso i) dice: Que la controversia procederá, entre un Estado, y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, de forma tal, que en el caso de un Municipio frente a un Estado, el propio Constituyente nos está diciendo: Ahí, no admito juicios ordinarios, ahí admito solo juicios de constitucionalidad.

Para poder presentar mi tesis, quiero decir, que a mí no me gustan esos argumentos de atender a la realidad social, económica, histórica, etcétera, y no a las cuestiones teóricas. Creo que en personas, como nosotros que hemos tenido la fortuna de tener educación superior, todas nuestras concesiones son teóricas, a eso fuimos a las universidades, y a veces implícitamente, a veces explícitamente nuestra forma de ver el mundo, es a partir de una concesión teórica, no puede ser de una manera distinta, la fenomenología aquélla, no resultó en un sólido sistema filosófico, y creo que esto se ve a partir de expresiones teóricas, inclusive en el caso de nosotros, creo que una forma mucho más aceptada.

Ahora bien, se me dice, no, es que no está distinguiendo el proyecto entre cuestiones de constitucionalidad, y cuestiones de legalidad, yo creo que el proyecto trata simplemente de referirse a las cuestiones de constitucionalidad, y no entrometerse en los problemas de legalidad. Los problemas de

legalidad están en otro renglón, en otro segmento, y esta controversia, no tiene que ver con ellos, por ejemplo: En la tesis que está transcrita en la página veinticuatro, dice, en su quinto renglón: “El control de la regularidad constitucional que nos compete ejercer, autorice el examen de...etcétera, todo tipo de violaciones a la Constitución Federal”; entonces, ahí hay un punto que yo insisto, y lamento no haber sido lo suficientemente claro en el proyecto para decir: Distingo legalidad de constitucionalidad, dejo la legalidad de un lado, y solo me concentro en las violaciones de constitucionalidad, que son las que en este momento me interesa, y después dice el proyecto, en lo que también leía don Guillermo; sin embargo, esta jurisprudencia no puede interpretarse como un elemento que diluya toda diferencia apreciable entre legalidad, y constitucionalidad, aquí ya no estoy hablando de esas dos modalidades grandes de control de legalidad-constitucionalidad, sino estoy hablando estrictamente en la modalidad de constitucionalidad, cómo se relacionan estas discusiones entre la propia constitucionalidad, entre los vicios de legalidad y constitucionalidad, adentro del juicio de constitucionalidad, como acontece por lo demás en el amparo directo.

En la página veinticinco, dice, me voy permitir leerlo, para que quede clara la idea. Ante señalamiento de violaciones indirectas a la Constitución, es decir, esto lo agrego, dentro del parámetro de control de constitucionalidad, no el de legalidad, esta Suprema Corte, debe avocarse a analizar la manera, como se han aplicado en un caso concreto, normas infraconstitucionales vigentes, al sólo efecto de determinar si esa aplicación redundaba en el caso concreto, en una violación a las garantías derivadas de los artículos 14 y 16 constitucionales, y se ejemplifica con seguridad jurídica, irretroactividad, fundamentación y motivación, y derecho de audiencia, lo que parece claro, es que bajo el pretexto de que una violación constitucional se relaciona con la aplicación de la legalidad, esta Corte no puede subrogarse

en el papel de las autoridades a quienes compete aplicar esa legalidad, ni en el de aquéllas a quienes compete controlar la adecuación de esas normas legales a cuerpos normativos distintos a la Constitución Federal, y aquí viene el punto que me interesa destacar, sí se aceptan en el proyecto las violaciones indirectas, es obvio, y por eso decíamos nosotros esto está sustentado en Temixco; sin embargo, no estamos considerando que toda violación legal alegada por las partes, toda violación legal alegada por las partes sea una violación indirecta, ahí es donde está la enorme diferencia, decía la ministra Sánchez Cordero, en el caso de Temixco fue un enorme avance y yo creo que sí, se vio que había acontecido en el proceso legislativo, cómo se resolvió el conflicto límites entre Cuernavaca y Temixco, totalmente de acuerdo, pero que es lo que hizo esta Suprema Corte, habló e introdujo el concepto de las violaciones indirectas, me parece eso muy bien, yo comparto eso.

Ahora bien; lo que estamos diciendo en este proyecto, como un paso consideramos de superación, o de avance, o de evolución, o de precisión, como ustedes lo quieran poner, es simplemente decir lo siguiente: no toda alegación a la afectación de una disposición legal se puede constituir en una violación indirecta, tiene que satisfacer determinadas situaciones, y eso es justamente lo que estamos haciendo en el resto de las partes, por ejemplo: en la página veintisiete, le estamos dando a la garantía de audiencia unos muy precisos elementos, comunicar a los Ayuntamientos la existencia, referirles las cuestiones que se tratarán a debatir en el mismo, darles oportunidad de expresar su opinión, obtener una resolución final en las que se resuelvan las cuestiones planteadas, etc. , es decir; no estamos diciendo, nunca haya violaciones indirectas que todos los asuntos que planten los Ayuntamientos como violaciones a legales mueran en los Estados, que esta Suprema Corte cierre la ventanilla a los muy graves problemas que están

aconteciendo en los municipios, sino estamos diciendo; no me alegues cualquier cosa, cualquier desconocimiento a una disposición legal y me digas que eso es una violación constitucional, dame a partir del parámetro que les estamos proponiendo, un, o satisface mejor un determinado estándar, para que yo pueda considerar que tu violación legal es una violación indirecta, y que esa violación indirecta sí te la voy a admitir y sí te la voy a estudiar en el caso de la controversia constitucional, yo pienso que esto es una acotación respondiente a la pregunta muy importante, y muy compleja que plantea el ministro Gudiño de cómo se concilia régimen interior y atribuciones de Tribunal Constitucional, yo pienso que este es un camino de decir; no me digas que se desconocieron cualquier disposición legal, bajo cualquier pretexto, no convirtamos esto en un Amparo Directo, no por estar recibiendo volúmenes, si después hagamos como decía Rabasa, una imposible tarea de la Corte ahora por vía de las controversias constitucionales, simplemente definamos en un avance que este es mi punto, cuáles son esas violaciones indirectas que sí se están admitiendo en el proyecto y simplemente digamos éstas sí califican, éstas no califican, me sugieren quitar estas partes del proyecto, yo no suelo ser necio y cuando me dan argumentos cambio y no tengo ningún problema, porque se ha dicho mucho en esta sesión, los proyectos son construcciones colectivas; sin embargo, la forma en que me represento a mí mismo las controversias constitucionales, por supuesto que es de parámetros teóricos no podría hacerlo de otra forma, me llevan a sostener en esta parte el proyecto, después ya veríamos cuáles son las consecuencias, si ustedes quieren yo hago el engrose eso no tengo ningún inconveniente, no es un problema de elementos personales, simple y sencillamente, mi concepción de las controversias sí me lleva a delimitar el alcance de las violaciones indirectas en este sentido. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A mí me parece que ya el proyecto del señor ministro José Ramón Cossío era muy claro, como lo ha corroborado con su exposición, en donde subsiste un debate en el que él considera que hay violaciones legales que no serían violaciones indirectas a la Constitución, y quizás la postura de quienes han hecho uso de la palabra en el otro sentido, es que toda violación a cualquier norma legal es violación indirecta a la Constitución, tema en el que seguramente podemos reflexionar después de un receso, en que desde luego reservemos al ministro Silva Meza el uso de la palabra para cuando reanudemos.

(EN ESTE MOMENTO, EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORDENA UN RECESO).

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión, tiene el uso de la palabra el señor ministro Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Señor presidente, solamente para en principio hacer unas reflexiones en relación con este tema que, pues nos ha renovado en algunas consideraciones que hemos venido manifestando a través de estos 10 años de la Novena Época y cómo hemos venido construyendo en relación con las controversias constitucionales y precisamente con su materia de conocimiento.

Me sentí aludido por el señor ministro Díaz Romero, cuando dijo, que algunos compañeros habían cuestionado el avance que habíamos venido teniendo, en tanto que, en una o dos ocasiones, yo he dicho que el avance me ha inquietado en algunos asuntos, en tanto que sí así se calificaba el criterio, en este criterio seguimos avanzando y desde mi punto de vista, era

tal vez este avance nos va a actualizar el riesgo de desnaturalizar la controversia constitucional. Afortunadamente, solamente me he alarmado, no hemos llegado a los extremos y creo que ahorita estamos parados en extremos; la posición del ministro Cossío, creo que nos regresa a una de las puntas donde pareciera que no hay concesión, donde se dice, éstas son violaciones constitucionales, son violaciones legales, éstas no nos tocan a nosotros, salvo cuando estén referidas en algún tema fundamental; o sea, cuando sea insoslayable el hacernos cargos de ellas, pero el principio es en el sentido –cuando menos así me parece– en que cuando no se traduzcan a la violación de un precepto constitucionalidad, una violación de legalidad no hay que tomarla en cuenta, no obstante esté señalada en la controversia constitucional; nosotros no lo hemos tomado así, yo lo comparto esta situación, yo he suscrito esa situación de las violaciones indirectas, siempre y cuando estén indisolublemente vinculadas con el tema de constitucionalidad que hagan que no sea posible dividir en principio la continencia de la causa; hemos señalado que hay algunos casos donde efectivamente el tema de legalidad se va cuando hay la posibilidad de que se resuelva previamente a la controversia en la vía de un recurso ordinario, no se trata de una norma general, no se esté impugnando la violación indirecta de la Constitución. Hemos dicho, aquí sí hay una situación previa, este tema de legalidad, no obstante se trata de una controversia constitucional, debe de irse a un tribunal de competencia ordinaria y no constitucional; sin embargo, en este concreto caso, si bien me llama mucho la atención el que se vuelva, el que se renueven estas inquietudes que yo en alguna ocasión, le decía al ministro Gudiño también, –perdón por las primera personas, pero creo que en estos casos no hay de otra– que cada día que estaba pasando y sobre todo en algunos temas me convencía más, en que había que regresar un poco a su posición el asunto "Temixco", porque el riesgo que se corre aquí, es llegar a extremos y aquí, pues en esta

sesión, me he recordado de muchas cuestiones; cuando decía el ministro Díaz Romero, que a raíz del asunto "Temixco", había habido un florilegio de tesis, el florilegio de tesis a mí también me alarmó, porque llegábamos a extremos, pues muy riesgos desde mi punto de vista; inclusive, algo que aquí se debe conectar con la posición del ministro Cossío, en una aseveración que también hizo, a ir transitando hasta perseguir, ya no sólo la regularidad constitucional, sino el bienestar humano; pero eso lo tengo que conectar necesariamente con una posición del ministro Cossío, donde dice su percepción, señala su percepción en el sentido de que tiene que partir y transitar en un camino teórico, en tanto que le cuesta trabajo el aterrizar en los problemas sociales, económicos, etcétera; siento que hay que hacer una vinculación necesariamente y tomar aquello como herramienta para aterrizarlo aquí, pero, aquí yo me pararía en no llegar hasta el desarrollo humano, que en última instancia, en última de las últimas instancias, pues sí es el objetivo último, ya no hablamos del Municipio, etcétera, sino de aquellas personas que forman parte del Municipio, etcétera, los que viven en la localidad, etcétera, etcétera, pero ya es la situación última, pero, desde mi punto de vista ya es llegar a extremos tales que a lo mejor nos hacen difuminar los temas de regularidad constitucional; ahora, concretando, en el caso específico yo no participo del proyecto en tanto incluye estas situaciones, estas cuestiones en tanto que son punta, no desconozco y veo con simpatía que se renueve el estudio de estas situaciones, ahora, sí es una cuestión que sí repercute en el proyecto en tanto que pareciera el sustento para el análisis se va hacia lo demás, ya no es tema de garantía de audiencia, etcétera, pero, en el caso no desconozco desde mi punto de vista, pues son pronunciamientos sí genéricos que tendrían que tener una construcción un poquito más allá para concretarse ya en relación a como en forma ilustrativa o concreta en el caso se determine que no se redunda en la violación a la Constitución Federal, en tanto que el riesgo es que, queden como meras

apreciaciones genéricas, vamos, sí expresión de una posición en relación con la controversia constitucional y las violaciones indirectas o las violaciones de legalidad, sugiriendo esa división, división que no la comparto, esta posición que creo que esta parte sí debe de eliminarse del proyecto, dejándola pendiente y teniendo la otra solución como se presenta; ese es un punto de vista y unas reflexiones que he querido compartir con todos ustedes, bajo el más amplio respeto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El tema es sumamente atractivo y ello produce el peligro de que se extienda uno demasiado en todo lo que desearía decir, como parte de la anterior estructura de la Suprema Corte, con el señor ministro Díaz Romero, vivimos todo un proceso de advertir este fenómeno que él señaló, de que los municipios no se podía defender, no obstante que ya las reformas que se hicieron en el sexenio 1982-1988, le daban características especiales al Municipio, como el Municipio había adquirido ya, lo que yo desde un principio defendía en voto particular, que era un genuino Poder y obviamente vi con una gran satisfacción cuando en las reformas de mil novecientos noventa y cuatro, se señaló al Municipio como legitimado para plantear controversias constitucionales, yo recuerdo que efectivamente, al principio que se iniciaba esta estructura, fuimos muy cautos e iniciamos simplemente, también como lo dijo el señor ministro Díaz Romero, con una controversia constitucional limitada a invasión de esferas, y declaramos improcedentes controversias en las que no se decía: “el Poder Ejecutivo está invadiendo la esfera de mis atribuciones porque esto me toca a mí y no a él”, le decíamos: “no es problema del que pueda conocer el Pleno en una controversia constitucional”, y vino como siguiente tesis la de las de las violaciones indirectas a la Constitución y luego el caso “Temixco” del que se ha hablado de una manera muy general, yo creo que hubo un aspecto que nos fue fortaleciendo en esta posición, y fue advertir en la exposición de motivos que

justifica esta renovación de las controversias constitucionales y la introducción de la acción de inconstitucionalidad, lo que nos llevó a superar algo que al principio nos parecería de algún modo inaceptable, que el Capítulo de garantías individuales de pronto pudiera ser utilizado en las controversias constitucionales por poderes y por niveles de gobierno, y ahí fue cuando advertimos esa parte de la exposición de motivos en donde señalaban que el objetivo de estos nuevos medios de defensa constitucional era la defensa de la supremacía constitucional en su integridad, y ahí fue donde nos dimos cuenta que no era propiamente estar examinando garantías individuales en relación con el Municipio o en relación con un estado de la Federación, sino que era advertir que dentro del sistema jurídico mexicano era fundamental respetar las garantías de legalidad y debido proceso legal, no tanto en relación con un gobernado, sino en su actuación sujeta al orden constitucional.

Yo pienso que cuando discutimos mucho una cuestión, y a los compañeros y a la compañera ministra les consta que yo en general aun como ponente siempre he estado muy abierto a aceptar aun cambiar mi proyecto, pero cuando ya cambio de posición me resulta muy difícil cambiar una siguiente ocasión porque ya entré en un proceso intelectual de cuestionar mi posición originaria y esto me hace recapacitar doblemente digamos, en la nueva posición que voy a asumir, y por ello yo estoy muy convencido de la tesis de Temixco, estoy muy convencido de lo que expresó el señor ministro Góngora, lo que reiteró el señor ministro Díaz Romero, en el sentido de que si queremos volver a la tesis de Temixco es para darle todavía mayor apertura y no para restringirla, y por lo mismo en esta parte no puedo coincidir con el proyecto del señor ministro Cossío, y en ese punto pienso que si se quedara exclusivamente en lo que es la tesis de Temixco, sin hacerle una modificación que para mí la disminuye y la deforma, pues

en ese punto yo coincidiría si esto se suprime, pero ya él dijo que no, de manera tal que habiéndose ya hecho todos los planteamientos, pienso, señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. No es tanto no suprimirla ni una cuestión, insisto, personal, es como usted lo decía el sentido de la convicción, pienso lo siguiente. Y si se somete a votación sólo esta parte, no sé si esto lo hago como una pregunta, si esto es posible se votara, y en el sentido yo no tengo inconveniente en hacerme cargo del engrose reiterando la tesis de Temixco, pero creo que eso legitima en el caso mío a presentar, porque lo demás yo estaría de acuerdo con mi propio proyecto, a presentar un voto concurrente en un determinado momento, no sé si esto es factible técnicamente, pero si es así, yo lo emito.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, yo iba precisamente a someter a votación este aspecto del proyecto o con la posición que en su origen expresó el ministro Ortiz Mayagoitia y alrededor de lo cual nos hemos ido pronunciando otros integrantes del Pleno, o con la posición del proyecto que sería con la matización en torno a esas cuestiones de legalidad que no serían violación indirecta a la Constitución; entonces, si les parece, señor ministro Valls tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Muy breve, si bien entiendo, las consideraciones del proyecto buscan o tienden a que la controversia constitucional como medio de control constitucional no se vuelva un mero control de legalidad en perjuicio del carácter o en merma del Tribunal Constitucional de esta Corte, esto lo comparto totalmente, pero en cuanto a la definición de los límites de que hemos venido hablando en cuanto a las violaciones directas o indirectas del orden constitucional, yo me permito sugerir,

respetuosamente, que esta parte del estudio, como una posición ecléctica, que esta parte del estudio pudiera clarificarse porque en lo personal no me resultan del todo convincentes los argumentos con que en el proyecto se busca o se pretende definir estos límites, no advierto cuáles violaciones legales no llegan a violar preceptos constitucionales, cuando menos en forma indirecta, y por consecuencia, no veo cómo podríamos señalar que de cualquier manera una violación o una disposición secundaria, no incide en alguna de las garantías consagradas en los dispositivos 14 y 16 constitucionales, cuando menos, en las garantías de legalidad y de seguridad jurídica.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo quisiera dar algún argumento complementario para fortalecer la postura de conservar la Tesis de Temixco.

Si la Constitución Federal estableciera que las legislaturas de los estados, deberán establecer medios de defensa del orden Constitucional local, pues esto, probablemente, no dejaría en estado de indefensión a los municipios, porque simplemente si no se establecieran, pues diría: “no se está cumpliendo con este precepto constitucional”, pero desafortunadamente, como esto no se establece en la Constitución, no está dentro del pacto federal que deban cumplir los estados, aplicamos el 124 y en eso se mueven los estados con libertad.

No perdamos de vista que en el Estado de Veracruz, sí haya aún una Sala constitucional y aun ya tuvimos el planteamiento de la inconstitucionalidad del precepto, que establece esa instancia para defender la constitucionalidad local y que el Pleno dijo, no es inconstitucional, pero también se dijo, eso no impide que se vayan a controversia constitucional, pero pueden

irse directamente a lo que establece la Constitución del Estado de Veracruz, pero qué es lo que ocurre si no se establece esa vía de defensa o no se interpreta alternativamente como mayoritariamente lo dijo el Pleno, que pueden quedar indefensos los municipios y quedarse en la situación en que estaban antes, en relación a muchos actos de los Poderes locales que no tendrían defensa, y entonces, como se dijo en el caso de Temixco, habría un área de actuaciones de la autoridad, que estarían ajenas a medios de control.

Entonces lo que se defiende, un poco en relación a lo que decía el señor ministro Silva Meza, es el orden jurídico mexicano, y eso a nadie puede afectar, finalmente lo que se salvaguarda es el orden jurídico mexicano, y ahí es donde la Corte tiene sus límites, no podemos ir más allá de la Constitución.

Hay tribunales constitucionales que en torno a los argumentos que da el ministro Góngora, con toda naturalidad dicen: Aunque la Constitución no contemple esto, como ya en la realidad, se presentan estas situaciones, tenemos que resolverlo de esta manera, haciendo una interpretación histórica de la Constitución.

En eso hemos sido muy escrupulosos y hemos tratado siempre de circunscribirnos al orden constitucional y a su interpretación, de ahí que yo piense que las objeciones, los límites que se están apuntando, no tienen razón de ser, que es tribunal de legalidad, no es tribunal de constitucionalidad, ahora que se va a examinar si se incurrió en una violación a la ley local, sí, pero si es la única manera como se puede defender el Municipio, pues es la defensa del artículo 115 constitucional y la defensa de todo el orden constitucional en su actuación.

Si les parece podemos votar con qué posición se está o con la posición del proyecto, explicada por el señor ministro ponente,

con mucha claridad o con la posición que encabezó el señor ministro Ortiz Mayagoitia, en el sentido de que debe conservarse la Tesis de Temixco.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: La Suprema Corte debe controlar, tanto las situaciones de hecho, cuanto sus fundamentos en el actuar por la autoridad, fundamentación y motivación, cuanto las violaciones directas a la Constitución.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto en esta parte.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Yo voto en el sentido de que debe conservarse fundamentalmente la tesis de Temixco y no solamente, sino también la otra tesis que es adyacente y a la que ya se refirió el señor ministro Ortiz Mayagoitia, de que en lugar de decir: como se propone en la página 93, que aquellos asuntos de legalidad que no son estudiadas en la controversia constitucional, quedan para que se puedan examinar en otra área, en otra instancia, en lugar de esto, mejor usar la otra tesis que ya ha establecido la Suprema Corte y decir: “esta violación es trascendente y la resuelvo, ésta no es importante y la declaro inoperante”, todo esto con el propósito de que en la propia controversia constitucional, se cierre completamente el círculo de la resolución de la controversia planteada.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con la tesis Temixco, en el entendido de que no es estática, sino que está en superación y que habremos de ampliarla.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En contra del proyecto en esta parte y porque sigamos aplicando la tesis del caso Temixco.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo con el precepto de Temixco y de las tesis que se han venido dando.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Yo estoy en contra del proyecto en esta parte y me convencen los argumentos del ministro Díaz Romero y el ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente hay mayoría de siete votos en contra del proyecto en esta parte, es decir, como el anterior criterio del asunto de Temixco.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Quisiera rogar al señor secretario si lo autoriza el presidente, repetir cómo votó cada ministro.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí como no. El señor ministro Aguirre Anguiano, si no interpreté mal su voto, fue a favor de la tesis de Temixco.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí señor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: El señor ministro Cossío Díaz votó a favor de su proyecto.

El señor ministro Díaz Romero votó a favor de la tesis de Temixco.

El señor ministro Góngora Pimentel a favor del criterio de Temixco.

El señor ministro Gudiño Pelayo a favor del proyecto.

El señor ministro Ortiz Mayagoitia a favor de la tesis de Temixco.

El señor ministro Valls Hernández a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, a favor del proyecto voté.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: La señora ministra Sánchez Cordero a favor de la tesis de Temixco.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Del precedente de Temixco.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Señor ministro Silva Meza a favor de la tesis de Temixco y el

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: A favor de la tesis de Temixco.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Luego siete votos contra tres a favor del proyecto, así es.

Bien, entonces en este aspecto, ya nos ofreció el señor ministro Cossío que él haría con gusto el engrose y aquí, pienso que surge un problema que tendríamos que resolver, porque bien dice el señor ministro Díaz Romero que sería más atendible que ahí se estableciera el argumento de que las violaciones relacionadas con otras disposiciones, son de algún

modo intrascendentes y que por lo mismo, esto habría que tenerlo como inoperante, pero como este tema no se analiza, pues estaríamos ante una problemática.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Si señor presidente, el proyecto deja sin atender conceptos de invalidez fundamentales, me refiero, en la página 15 se dice: Que el decreto es ilegal porque la Congregación de San Rafael no cumple con los requisitos de el artículo 6, es decir, no cuenta con una población mayor de veinticinco mil habitantes, no dispone de recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demanda la prestación de los servicios públicos municipales, no cuenta con locales para la instalación de oficinas públicas, con infraestructura urbana ni con reservas territoriales.”

Hay otros conceptos más en la página dieciséis, que si el Congreso está revocando sus propias determinaciones, dice en una parte, y en otra: “El gobernador del Estado, al tener conocimiento de la opinión del Ayuntamiento de Martínez de la Torre debió solidarizarse con la voluntad del pueblo, cumpliendo y haciendo cumplir la Constitución Federal, la Ley local y la Ley Orgánica.”

“El actor reconoce que la congregación de San Rafael tiene derecho a constituirse en Municipio Libre, pero en el ejercicio de ese derecho no puede involucrar a otras congregaciones y rancherías, violentando la voluntad del pueblo martinense. Por sí sola la citada congregación no cumple con el requisito poblacional que la ley le impone ni con los demás. El proceso de división va a exigir la división de los ingresos y a producir dos municipios pobres.”

No son menores las objeciones, hay un estudio conjunto a la luz estrictamente constitucional en donde se dice que el Congreso del Estado atendió todas las alegaciones, hizo valoración de pruebas y emitió la resolución de manera suficientemente fundada y motivada, pero a las concretas objeciones que tienen que ver con la creación del nuevo Municipio, no advertí yo una respuesta directa; creo que ameritaría un estudio diferente para completar en estos temas el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño y luego el señor ministro Góngora y luego el señor ministro Cossío. Al ministro Cossío, no sé si esté de acuerdo aunque él había pedido el uso de la palabra. Sin embargo, como que es bueno oír a los otros dos ministros para que finalmente usted concluya en este aspecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: ¡Cómo no!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo creo que la solución técnica que se nos plantea en el sentido de la votación en función de lo que ha leído el ministro Ortiz Mayagoitia es tener por desechado el proyecto, en este punto, y proceder en consecuencia, bien sea que el ministro Cossío se ofrezca a presentar su proyecto desarrollando estos temas, o bien que se nombre a otro ministro ponente, pero no, yo no veo otra solución. Yo no creo que sea cuestión de aplazar el asunto; yo creo que ya el asunto, como en el proyecto lo ha sostenido el ministro Cossío, se desecha en esta parte y se pasa al mismo ponente o a otro para que haga el estudio correspondiente, el cual ya nos obliga a votar en ese sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Todo eso viene en el Sexto Tema que se plantea en el problemario y yo quisiera que se me diera oportunidad de explicar mi opinión sobre este Sexto Tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin embargo, como que habría un problema previo, porque en el Sexto Tema, si he entendido el proyecto, se están analizando aquellas cuestiones que se estiman que son de legalidad, pero constituyen violaciones indirectas a la Constitución en torno precisamente a las garantías de audiencia, seguridad jurídica y legalidad, porque todos estos temas serían ya cuestionamiento de los fundamentos que se dieron. En otras palabras, sí se fundó y se motivó, y ahí se tiene el proyecto, y en estos temas que ejemplificó el ministro Ortiz Mayagoitia se está diciendo: Pues se fundamentó mal y entonces vienen las objeciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío y reservando, desde luego, el uso de la palabra al ministro Góngora si finalmente se estima que podemos continuar con el Tema Sexto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Yo lo que solicitaría es esto: Me voy a hacer cargo del engrose de este asunto; por qué no me permiten retirarlo, que quede en lista, hago las adecuaciones del estudio y se los presento en unos días. Al final de cuentas está claro que nosotros no estudiamos esos temas sencillamente porque teníamos una perspectiva distinta en el análisis. Entonces, para no hacer perder el tiempo a ninguno de los señores ministros, nosotros ya conociendo el asunto lo pensamos, tomo en cuenta las consideraciones que acaba de decir Don Guillermo, las de Don Genaro, presento un nuevo proyecto y al final de cuentas me parece que será en una con el proyecto, entiendo, los demás señores ministros y yo personal, y hacemos un voto

concurrente por las consideraciones que a nuestro juicio debieron haber quedado y no quedaron.

Si les pareciera bien, yo propondría eso, quedando en lista el asunto, señores.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Habría alguna otra posibilidad? Claro que podría de pronto ser innecesario, porque si alguno de los problemas que se van a examinar, es suficiente para llegar a la conclusión de la invalidez, pues ya no habría por qué estar examinando el tema seis, pero podríamos adelantar viendo el tema seis, oyendo las objeciones que se tengan, lo que podrá quizá ahorrar, el que posteriormente, cuando se liste nuevamente, entremos a ese análisis; y yo siento que esto sería más práctico, no se retiraría el asunto, no se aplazaría, sino simplemente quedaría en lista, a fin de que ya el nuevo proyecto, en la parte que por consecuencia de la votación se tiene que estudiar, vendría el estudio correspondiente.

¿Están de acuerdo con este proceder?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien, económicamente están de acuerdo. Señor ministro Góngora tiene la palabra. Entonces pasaríamos sobre el tema seis, si le parece lo leo para que haya claridad y todos tengamos conciencia de qué vamos a discutir: “Es fundado el argumento en el que se señala que el decreto emitido por la Legislatura de Veracruz, al no acatar los requisitos que los artículos 5º., y 6º., de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado establecen para la creación de nuevos municipios, vulneran las garantías de audiencia, seguridad jurídica y legalidad, en sus vertientes de fundamentación y motivación consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal”, añadido algo, al ir leyendo el planteamiento de manera literal, observo que técnicamente estamos actuando con corrección, porque habiendo definido que se resuelve conforme

a la Tesis Temixco, se advierten dos tipos de violaciones, unas, que todos estamos de acuerdo que deben examinarse, que son las que ahorita se van a examinar en el tema seis, y otras que, de acuerdo con el proyecto era innecesario examinar, y de acuerdo con el voto sí, pero esas se examinarían enseguida. Así es que técnicamente pienso que es correcto entrar al tema seis. Señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias presidente. Respecto a la violación a la garantía de audiencia, no tengo observaciones, en tanto se escuchó al Municipio, lo que no conlleva automáticamente a que se hayan cumplido los requisitos legales, hay otro subtema, el respeto a los principios de fundamentación y motivación. En el señalamiento a la violación procedimental en la creación del nuevo Municipio, la parte actora argumentó la violación a los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 115 y 133 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 33, fracción XI, inciso d) de la Constitución de Veracruz, así como con los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, lo que guarda una importante relación con el principio de autonomía municipal, como expusimos al principio, por lo que la interpretación del ordenamiento local, debe hacerse a la luz de la funcionalidad de dicho principio constitucional. En este tenor, la verificación de los requisitos para crear el nuevo ente gubernamental, debe vincularse con la protección a la autonomía municipal, y no solamente relacionarse con la audiencia, fundamentación y motivación. Respecto de este tema tenemos una duda, respecto de la interpretación de los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica Municipal, que establecen: “5. El Congreso del Estado podrá crear, suprimir o fusionar municipios, así como modificar su extensión mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes, escuchando previamente la opinión del gobernador del Estado y del Ayuntamiento, o los Ayuntamientos de los municipios interesados; la opinión se

producirá con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los Ayuntamientos, después de escuchar a los agentes y subagentes municipales, así como a los jefes de manzana”. Ya no lo leo el seis, porque don Guillermo lo leyó completo, y en la retención que tenemos todos los ministros, pues lo tenemos aquí, en mente.

De lo anterior se desprende que el artículo 5 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, establece como requisito procedimental el escuchar tanto al gobernador como a los Ayuntamientos; ahora bien, nos llama la atención que la opinión del Ayuntamiento deba ser emitida por mayoría calificada, y después de escuchar a los agentes y subagentes municipales así como a los jefes de manzana; es decir, debe aprobarse por dos terceras partes de sus integrantes. Sin embargo, el proyecto no brinda ninguna información sobre la razón de esta circunstancia; si se trata de escuchar la opinión del Municipio como un mero requisito ¿por qué exigir una votación calificada para la emisión de tal opinión? Además de la consulta de los agentes y subagentes municipales, así como a los jefes de manzana. ¿Qué dicen la exposición de motivos o los debates, a este respecto?

Debemos tomar en cuenta que, a la luz del principio constitucional de autonomía municipal, existe una diferencia esencial respecto a las opiniones que emiten los órganos estatales; así, por analogía, tenemos que en el caso de un conflicto de límites, se ha considerado que la omisión de la opinión del gobernador es una violación procedimental trascendente, porque tal opinión sólo constituye una manifestación del parecer del titular del Ejecutivo Estatal, en torno a la creación de municipios que se le planteó, carente de fuerza vinculativa para condicionar el sentido de la resolución, según se plasmó en la jurisprudencia, cuyo rubro dice: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE**

OPINIÓN DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS EN EL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS DE LÍMITES ENTRE MUNICIPIOS ANTE LA LEGISLATURA ESTATAL NO ES UNA VIOLACIÓN QUE PRODUZCA LA INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.” Sin embargo, en virtud de la merma territorial que sufriría el Municipio del cual se escinda el territorio para la creación del nuevo, y del principio de autonomía municipal, debe considerarse su opinión como un requisito indispensable para que sea válido el procedimiento de creación del Municipio. Además, si la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz ha establecido una votación calificada para la emisión de la opinión, esto parece más un requisito de creación que un simple requisito de audiencia, para la que bastaría la simple emisión de la opinión; por lo que, podríamos desprender del texto del artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal, un requisito sine qua non para la creación del nuevo Municipio.

Por último, a fojas noventa y tres, se establece que no se estudiará lo relativo a los vicios de mera legalidad o violaciones a la Constitución local, con apoyo en la jurisprudencia a la que ya se hizo mención, por eso no leo ni el rubro. En primer lugar nos cuestionamos ¿cuáles son los vicios que no se estudian o las violaciones a la Constitución local? Puesto que en nuestra opinión debe resolverse la litis en su integridad, pues lo contrario implicaría denegación de justicia.

En segundo lugar, esta jurisprudencia, aun a pesar de que su numeración deriva de un precedente de seis de noviembre de noventa y cinco, como se ha dicho, ha sido completamente superado por el caso Temixco, dentro de los que se encontraba la controversia mencionada, que cita el proyecto, que lleva a apartarse de las tesis que han venido sosteniendo, en la que se soslaya el análisis de conceptos de invalidez que no guarden

una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal.

Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Valls, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Gracias, señor presidente.

El proyecto que se somete a nuestra consideración examina las violaciones a la garantía de audiencia, así como de motivación y fundamentación, planteadas por el actor, por el Municipio de Martínez de la Torre, Veracruz; estimando la consulta que no se transgrede, ya que el actor fue informado del procedimiento de creación de este nuevo Municipio de San Rafael. Tuvo, pues, oportunidad de intervenir, de dar su opinión y, además, la Legislatura actuó conforme a las leyes aplicables.

Comparto con el proyecto este aspecto, en cuanto a que no se dieron las violaciones a la Constitución y leyes locales que planteó el actor; sin embargo, tengo tres observaciones que someto a la consideración del ministro ponente.

En la foja ochenta y ocho, último párrafo, se señala que: (comillas) “aunque se trata de una cuestión que el actor no plantea en sus conceptos de invalidez, no está por demás constatar que el nuevo Municipio fue creado mediante un Decreto en cuya elaboración se respetaron todas las etapas del procedimiento legislativo” (cierro comillas).

No estoy de acuerdo con este pronunciamiento porque en controversia constitucional, considero, no procede un estudio oficioso de aspectos que no planteó el actor en su demanda, como además ya lo sostuvo este Pleno en las discusiones más

o menos recientes, de los asuntos relacionados con el 115 constitucional, por lo que, si en todo caso se busca dejar en claro cuál fue el procedimiento que llevó a cabo la legislatura, sugiero que este párrafo se matice.

En segundo lugar, a fojas noventa y uno, último párrafo, que sigue en la noventa y dos, se señala que: (comillas) “como hemos destacado anteriormente, a los efectos de determinar si se ha respetado la garantía constitucional de fundamentación, esta Suprema Corte debe limitarse a desplegar el tipo de comprobación referida sin subrogarnos más allá de ello” (cierro comillas).

Estimo que sería conveniente agregar a esas líneas, que ese examen de comprobación es a la luz de los conceptos de invalidez que se hagan valer, pues, lo reitero: considero que no podemos verificar oficiosamente aspectos que no fueron planteados en la demanda.

Y por último, en tercer lugar, a fojas noventa y tres, último párrafo, se dice que la legislatura del Estado, se condujo con la regularidad necesaria, y por ende, el Decreto impugnado cumple con la garantía de legalidad en sus vertientes de fundamentación y motivación (abro comillas), dice la consulta: “sin perjuicio de que las partes puedan acudir a las instancias competentes si estiman que el Decreto 598, adolece de vicios de mera legalidad o de no adecuación del mismo a las prescripciones de la Constitución local” (cierro comillas).

El proyecto apoya a esta conclusión en la tesis jurisprudencial de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS.-** A la Suprema Corte compete conocer de las que planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal”.

No coincido con esto; primero, por los mismos motivos que señalé al inicio de esta exposición, en la parte respectiva a las violaciones de legalidad; pero además, tal argumento me parece no del todo exacto, porque: ¿cuándo, entonces, podría acudir el actor a hacer valer las cuestiones de mera legalidad?; es evidente que, para cuando se resuelve en controversia constitucional sobre las violaciones constitucionales en otro medio legal de defensa existente, ya no habría seguramente la oportunidad necesaria para impugnar el mismo acto; pero además, considero que no podemos orillar al actor a que impugne en ambas vías el mismo acto; en uno: por violaciones constitucionales; y en otro: por violaciones de legalidad; sería totalmente incongruente e ineficaz y podría llevar a determinar la improcedencia en una de esas vías, por haberse instado la otra.

Aunado a lo anterior, la tesis en que se apoya la consulta, fue precisamente superada por la jurisprudencia en la que se sustentó que en vía de controversia constitucional se pueden examinar todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, y, por ende, no puede servir de fundamento para la conclusión a que se arriba en la consulta.

En efecto, aun cuando la tesis que cita el proyecto en esta parte se identifican con el número PJ-30/2000, y fue publicada en el año dos mil, lo cierto es que el asunto se resolvió por el Pleno, el seis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco; mientras que la tesis de jurisprudencia en que este Pleno sustentó que en controversias constitucionales se puede examinar todo tipo de violaciones, si bien se identifica con el número PJ-98/99, y fue publicada en noventa y nueve, deriva de un asunto que se resolvió el nueve de agosto de noventa y nueve, por lo que el primer criterio, la primera tesis de mil novecientos noventa y cinco, pues, ya fue superada por esta segunda de mil novecientos noventa y nueve.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor presidente. Yo pienso que los dos comentarios que se han hecho, tanto el del ministro Góngora, como el del ministro Valls, están partiendo de la situación, de una situación previa; es decir, están argumentando contra un proyecto que ya ha quedado superado.

Pienso que en la lógica del proyecto, como se había presentado, ambos argumentos, yo no necesariamente los hubiera compartido; la tesis, por ejemplo que cita el ministro Valls, esa es la tesis que justamente a mí me parecía correcta, me parecía que la Corte, no podía entrar a conocer todo tipo de violaciones, sino solamente las violaciones indirectas que tuvieran una vertiente de constitucionalidad; pero en fin, no voy a defender un proyecto que, por lo demás, hay que reestructurar, en base a términos de cómo se ha dado la votación, de este Tribunal Pleno. Por ello en lo que sean aplicables y lo que sean pertinentes los comentarios, con todo gusto los acepto, hago las adecuaciones y sobre todo, me parece importante rehacer el estudio a partir de los comentarios pertinentes que se han hecho en su caso, para presentárselos en una futura sesión, toda vez que entendí que el asunto quedaba en lista en espera de reestructurarse a partir de la votación mayoritaria.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo pienso que ante la intervención del señor ministro José Ramón Cossío, pues nos da una explicación muy lógica de cómo él hizo el diseño de su proyecto, sobre un esquema, sobre la aplicación de una tesis que resultaba novedosa.

Yo aquí quisiera destacar algo que mencionó el señor ministro Silva Meza, que el Constituyente fue muy previsor y quiso que la renovación de los integrantes de este Alto Tribunal fuera siendo periódica para que no se diera esa situación a la que están sujetos ciertos órganos colegiados de estancamiento en cuanto a reflexión sobre los temas, el que llega a un Órgano Colegiado que ya lleva ya varios años de actuar pues tiene que cumplir con esta función que pienso que aquí ha llevado adelante el señor ministro José Ramón Cossío que nos ha obligado a reflexionar sobre cuestiones que ya considerábamos totalmente superadas y que ese es el peligro que estoy mencionando. Él cumple muy bien con su función de ser el espíritu renovador que nos plantea con la frescura de su capacidad una serie de cuestiones, aunque en este caso pues nos ha reafirmado a la mayoría en la posición que veníamos sosteniendo, pero simplemente porque pensamos que todavía resultan válidos esos argumentos y que sus razones pues no nos han convencido, pero eso sí, reafirma que es el dinamismo propio de un Órgano Colegiado que se está renovando periódicamente con estas nuevas versiones sobre los temas.

El siguiente asunto, ya solamente habría tiempo para dar cuenta con el mismo; además, como ustedes habrán advertido la ponente es la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, que por su indisposición hoy no estuvo presente y no tendría caso el que entráramos a iniciar su estudio.

Por ello, cito a la sesión que tendrá lugar el próximo jueves a las once en punto y esta sesión se levanta.

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