

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 22 DE MAYO DE DOS MIL SEIS.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>32/2005</b>	<p style="text-align: center;"><b>LISTA OFICIAL ORDINARIA DIECISÉIS DE 2006.</b></p> <p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Guadalajara, Estado Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 20862 publicado en el Periódico Oficial estatal el 26 de marzo de 2005, por el que se adicionó un párrafo al artículo 4 y se reformaron los artículos 8, 9, 15, 35, 92, 97 y 100 de la Constitución Política estatal; del acuerdo número 837/05 de 10 de marzo de 2005 por el que se aprobó la minuta del decreto antes citado, acuerdo publicado en el Periódico Oficial estatal el 26 de marzo de 2005; del decreto número 20867, publicado en el Periódico Oficial estatal el 6 de enero de 2005, por el que se aprobó la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y se reformaron diversos artículos de la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco y se reformaron los artículos 112 y 113 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y el artículo 146 del Código Penal de la citada entidad.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>3 A 62 Y 63.</b></p> <p><b>INCLUSIVE</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**TRIBUNAL EN PLENO.**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES VEINTIDÓS  
DE MAYO DE DOS MIL SEIS.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:  
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:  
  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
JUAN DÍAZ ROMERO.  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.  
JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:  
  
SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS.)**

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

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para esta fecha.

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

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 49 ordinaria, celebrada el martes dieciséis de mayo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno el acta con la que se ha dado cuenta.

Consulta si en votación económica ¿se aprueba?

**(VOTACIÓN)  
APROBADA.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 32/2005. PROMOVIDA POR EL  
MUNICIPIO DE GUADALAJARA, ESTADO  
DE JALISCO EN CONTRA DE LOS  
PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE  
ESA ENTIDAD FEDERATIVA,  
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL  
DECRETO NÚMERO 20862 PUBLICADO EN  
EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 26 DE  
MARZO DE 2005, POR EL QUE SE  
ADICIONÓ UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4 Y  
SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 8, 9,  
15, 35, 92, 97 Y 100 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA ESTATAL; DEL ACUERDO  
NÚMERO 837/05 DE 10 DE MARZO DE 2005  
POR EL QUE SE APROBÓ LA MINUTA DEL  
DECRETO ANTES CITADO, ACUERDO  
PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL  
ESTATAL EL 26 DE MARZO DE 2005; DEL  
DECRETO NÚMERO 20867, PUBLICADO EN  
EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 6 DE  
ENERO DE 2005, POR EL QUE SE APROBÓ  
LA LEY DE TRANSPARENCIA E  
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE  
JALISCO Y SE REFORMARON DIVERSOS  
ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LA  
ADMINISTRACIÓN DE DOCUMENTOS  
PÚBLICOS E HISTÓRICOS DEL ESTADO  
DE JALISCO Y SE REFORMARON LOS  
ARTÍCULOS 112 Y 113 DE LA LEY  
ESTATAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y  
LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y EL  
ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO PENAL DE LA  
CITADA ENTIDAD.**

La ponencia es del señor ministro Juan N. Silva Meza y en ella se propone:

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

**SEGUNDO.- SE SOBREE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, RESPECTO DEL DECRETO 20867 POR EL CUAL SE APRUEBA LA LEY DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO; SE REFORMAN DIVERSOS**

**ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN DE DOCUMENTOS PÚBLICOS E HISTÓRICOS DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMAN LOS ARTÍCULOS 112 Y 113, DE LA LEY ESTATAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y REFORMA EL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO PENAL, PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO, POR LOS MOTIVOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO SEGUNDO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**TERCERO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LA FRACCIÓN VI, DEL ARTÍCULO 9, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO.**

**CUARTO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “ . . . ”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno esta ponencia.

Estaba en el uso de la palabra por haberla solicitado, la ministra Luna Ramos y en seguida se la otorgaremos al señor ministro Góngora Pimentel.

Tiene la palabra la ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, sí, había solicitado el uso de la palabra en la sesión anterior, para determinar cuál es la postura definitiva respecto del asunto que en este momento se está analizando, recordarán ustedes que habíamos platicado que los artículos 40, 90, 115, 116, 117 y 118, de la Constitución, de alguna manera nos estaban estableciendo cómo debe de conformarse el Estado mexicano, y de alguna forma en esta conformación federal, cuál es la participación que tienen los Estados de la República, y se decía que es una República representativa, democrática, federal, que está compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y que de alguna manera esto establecía la posibilidad de que al tener ellos la facultad de

dirimir cuál es la forma de organización en cuanto a su régimen interior, determinar si era o no factible que el Congreso del Estado de Jalisco, pudiera establecer la posibilidad de crear un organismo constitucional autónomo, como es el Instituto de Transparencia del Estado de Jalisco; sobre esa base, yo quisiera mencionar o establecer una diferenciación entre los tipos de autoridades que conforman nuestro sistema jurídico, cuáles son estos tipos de autoridades que conforman nuestro sistema jurídico; decíamos que de alguna manera, se establece en el artículo 90, de la Constitución, que la administración pública federal, está integrada por la administración centralizada y por la administración paraestatal; la administración centralizada, como todos sabemos, son los tres poderes clásicos que conocemos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la administración paraestatal, pues prácticamente está establecida, precisamente por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fideicomisos públicos, y desde luego, sin dejar de desconocer que las autoridades desconcentradas de la administración pública federal, se encuentran reguladas o asignadas, podríamos decir, a uno de los Poderes del Estados, que en este caso es el Poder Ejecutivo; y por último, tenemos lo que son los organismos que recientemente aparecen en nuestro sistema constitucional, como son los organismos constitucionales autónomos a los que ya se había referido en ocasión anterior varios de los señores ministros que me habían precedido en el uso de la palabra y que decíamos, en materia federal están, pues prácticamente constituidos como tales: El Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y, bueno, la Universidad Autónoma de México; pero finalmente para los efectos del asunto que tenemos en este momento para decidir, era determinar si de alguna manera hay o no violación al principio de división de poderes con que el Congreso del Estado de Jalisco haya creado en su Constitución como un organismo constitucional autónomo, precisamente a este Instituto de Transparencia Estatal.

Y, la idea fundamental es establecer, ¿cuáles son las diferencias entre este tipo de organismos que nos establece nuestra Constitución? y para

determinar si una vez precisadas las diferencias en estos tipos de organismos que forman la administración pública podemos entender, que la Constitución del Estado de Jalisco puede crear o no un organismo de esta naturaleza. Por esta razón, pues diría los poderes centralizados no ameritan mayor explicación; todos sabemos cuáles son los poderes clásicos y que atribuciones tienen y que finalmente el principio de división de poderes en este sentido, pues ha evolucionado, al grado tal, que se ha permitido que estos poderes lleven a cabo funciones diversas de las que inicialmente han sido dotados, precisamente en un afán o en un ánimo de colaboración de poderes.

Y, dentro de esto se encuentra un tipo de organismos que quizás pudiera dar un poquito de confusión con lo que son los organismos constitucionales autónomos, que son precisamente los órganos desconcentrados del poder público; estos órganos desconcentrados del poder público, de alguna manera se encuentran asignados, podríamos decir a uno de los poderes que es el Ejecutivo Federal, de donde deriva prácticamente su presupuesto, pero la desconcentración puede ser como ustedes saben de muchos tipos, puede ser política, puede ser por servicio, puede ser por administración y estos entes, pues de alguna manera no guardan una dependencia prácticamente de carácter jerárquico.

Y, en la organización paraestatal que es también otra de las figuras que pudiera prestarse a confusión con estos organismos constitucionales autónomos o con los que de alguna manera debemos establecer su diferenciación, son precisamente los organismos descentralizados; los organismos descentralizados que forman parte de lo que ya mencionamos es la administración paraestatal, de alguna manera se establece que no guardan tampoco una relación jerárquica, todavía más, ellos sí tienen una personalidad jurídica propia y por supuesto tienen un patrimonio propio.

Entonces, estos organismos descentralizados que de alguna manera forman parte de la organización paraestatal del Estado al igual que las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, se diferencian, podríamos decir, de los organismos desconcentrados y del poder público centralizado, porque estos sí tienen una personalidad jurídica propia diferente a la que manejan los órganos centralizados del poder público y por supuesto cuentan con un patrimonio propio.

Y, nos queda desde luego, los organismos constitucionales autónomos que son los que ahora nos ocupa, prácticamente el determinar si el Constituyente de Jalisco tiene o no facultades para poder crearlos; estos organismos constitucionales autónomos, si nosotros vamos un poco a la doctrina, veremos que son producto prácticamente de una concepción de carácter político que a finales del Siglo XIX se da en Europa, en atención a que era necesario de alguna manera, que estas sociedades europeas enfrentaran algunos problemas relacionados con la partidocracia y con la especialización técnica administrativa de este tipo de órganos y con la finalidad de que no tuvieran una influencia directa sobre todo de los partidos políticos constituidos y que de alguna manera tuvieran ciertos requisitos que les invisten sobre todo de autonomía, de independencia, de inmediatez –le llaman algunos doctrinarios– de inmediatez, de esencialidad, de dirección política, de paridad de rango y de autonomía.

Estas características que de alguna forma les imprimen la mayor parte de los doctrinarios a los organismos constitucionales autónomos, se ven reflejados en el aspecto de que la inmediatez la establecen desde el punto de vista en que deben estar configurados directamente en la Constitución, es decir, que no pueden ser solamente creados en una Ley, sino que sea la Constitución la que establezca el establecimiento de este tipo; la esencialidad porque son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo; la dirección política porque la participación en la sociedad política del Estado y de ellos emanan ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de

modo decisivo el proceso de toma de decisiones en el Estado; la paridad de rango porque mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; y la autonomía porque generalmente poseen autonomía orgánica funcional y en muchas ocasiones hasta presupuestaria, hasta presupuestaria en el grado tal de que ni siquiera forman parte del presupuesto general de los gobiernos de los estados europeos, sino que tienen asignado un presupuesto específico, es decir, una cantidad específica del producto interno bruto; entonces, de esta manera surgen los organismos constitucionales autónomos, con la idea fundamental de evitar que dentro de sus decisiones puedan inmiscuirse, sobre todo, las decisiones de carácter político influidas por los partidos imperantes en el gobierno; de esta manera surgen este tipo de organismos y nuestro sistema constitucional, de alguna manera los va adoptando y vemos por ejemplo que surgen algunas reformas constitucionales importantes donde se adopta, precisamente esta posibilidad respecto del Banco de México, respecto decíamos, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Instituto Federal Electoral, pero esto a nivel federal, de alguna manera aquí no tendríamos la menor duda de que para estar en presencia de un organismo constitucional autónomo, necesariamente debe de estar constituido, establecido en la propia Constitución, y debe ser ésta la que lo dote precisamente de esa autonomía, tanto técnica como de gestión y como financiera; sin embargo, algunos doctrinarios también debo mencionarles, sí los equiparan a un poder, a un poder del Estado, algunos doctrinarios sí nos dicen precisamente, que al señalar por ejemplo en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se nos dice por varios comentaristas, que es un organismo que tiene una naturaleza jurídica, pues un poco sui géneris, y que por esa razón debe entenderse que se asimila, precisamente a estos órganos constitucionales autónomos europeos, porque de alguna manera consideran que es precisamente un poder independiente, pero, bueno eso debo de decirles, lo dicen varios doctrinarios y algunos no le asimilan precisamente esta connotación jurídica de un poder independiente o un poder sui géneris o un poder distinto, sino que simplemente determinan que su calidad autónoma, independiente, tanto

desde el punto de vista financiero como administrativo, lo que determina es que debe de estar establecido tajantemente en la Constitución; entonces, con estas diferenciaciones podríamos ahora entrar a analizar si el organismo creado por el Congreso del Estado de Jalisco, pudiera estimarse o no constitucional, se ha mencionado aquí por varios de los señores ministros que han opinado que los Estados tienen la facultad de organizarse internamente, y con esa facultad siempre y cuando no exista una prohibición expresa en la Constitución, para que ellos realicen determinada creación, están en posibilidades o en facultades de hacerlo; sin embargo, el ministro Ortiz Mayagoitia en su intervención, establecía que de alguna forma el artículo 116 constitucional, cuando está determinando cuál es la organización estatal de los Estados, menciona que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con lo cual creo que todos estamos de acuerdo, pero, tiene un agregadito que dice: “con sujeción a las normas siguientes”; y en los siguientes incisos del artículo 116 de la Constitución, señala prácticamente cómo debe conformarse tanto el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y determina también la creación de ciertos organismos, tales como el Instituto Electoral, como los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con sujeción al artículo 123 constitucional, entonces, de esta manera lo que ahora nos corresponde precisar, es: si el Congreso del Estado tiene facultades de acuerdo a la organización que marca el artículo 116 de la Constitución, para poder crear este tipo de organismos con el carácter de constitucional autónomo estatal, y se había mencionado también, que basta con que esté en la Constitución para que se le considere como un organismo constitucional estatal en uso de las facultades residuales que el artículo 124 consagra a los Estados de la República y que al no haber una prohibición expresa sí puede echarse mano de esta facultad; sin embargo, el ministro Ortiz Mayagoitia ponía el dedo en la llaga diciendo, que de alguna manera, los organismos constitucionales autónomos pudieran o necesariamente estar previstos en la propia Constitución, porque sí se asemejan de alguna forma a uno de los poderes constituidos del Estado y a la

semejanza de algunos de los poderes constituidos del Estado, sino se encuentran dentro de la Constitución no es factible que la Constitución local cree un organismo de esta naturaleza puesto que está sujeto a las normas que se establecen en el propio artículo 116 como forma de Estado y de Gobierno en la adopción de su régimen interior; y, por otra parte, también, de alguna manera, la exposición de motivos del artículo 116 en la reforma en la que se establece prácticamente la última de cómo debe organizarse administrativamente los Estados, dice: “El constitucionalismo mexicano a través de toda su historia, salvo la Constitución de 1836, ha mantenido incólume el esquema clásico de la división de poderes, con la particularidad de que debido a nuestra organización de carácter federal siempre ha existido similitud fundamental de este principio estructural entre la Federación y las entidades federativas”; qué quiere esto decir, bueno, fundamentalmente que la idea es que la forma o la estructura que se conserva como forma administrativa de gobierno para el poder federal es algo que se mantiene o se resguarda por parte de los gobiernos de los Estados, por qué razón, porque la idea fundamental de la exposición de motivos fue esa, el respeto a la estructura prácticamente federal; pero decíamos que cuál era la diferenciación entre un organismo entonces constitucional autónomo y las autoridades que en un momento dado conforman el poder público del Estado, tanto en los poderes constituidos como en la organización paraestatal y, decíamos que en un momento prácticamente la única diferenciación entre un organismo constitucional autónomo, y un organismo descentralizado y un organismo desconcentrado sería el que éste estuviera establecido prácticamente en la Constitución, y si está establecido en la Constitución quiere decir que tiene competencia y atribuciones para desarrollar lo que el Congreso, en su caso Federal, o en su caso de los Estados pudieran atribuirle; sin embargo, se decía también por el señor ministro Ortiz Mayagoitia, que de alguna manera el 116 constitucional, en la fracción IV, al establecer prácticamente a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, desde el punto de vista constitucional, como la posibilidad de determinar autónomamente sus decisiones, sería ocioso esta fracción, en el caso de que, de alguna

manera, se determinara que sí hay una facultad residual para los Estados, para este tipo de organismos; sin embargo, lo cierto es, que quizás no con el afán de hacer una ley reglamentaria como lo había mencionado el señor ministro Góngora de la propia Constitución para establecer en ella todos y cada uno de los organismos que pudieran funcionar como organismos constitucionales autónomos, sí creo que la naturaleza jurídica de estos organismos amerita constitucionalmente que se encuentren realmente establecidos dentro de la propia Constitución para que en ese marco jurídico constitucional los Estados de la República puedan establecer la réplica correspondiente a través de sus Constituciones locales, y que de otra manera carecería de bases lo establecido en el artículo 116 constitucional, fracción IV, al establecer tajantemente la posibilidad de que existan otro tipo de organismos, que de alguna manera no podrían existir en el caso de que no se establecieran constitucionalmente y, por otro lado, decir que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de alguna forma también establece constitucionalmente la posibilidad de que los Estados de la República establezcan su propia Comisión Estatal de Derechos Humanos, pero es la Constitución Federal la que da las bases para este tipo de situaciones; no podemos decir lo mismo del Banco de México, porque éste es un organismo a nivel federal del que no puede existir una réplica en los Estados, y por esta razón la Constitución tampoco establece la posibilidad de que un organismo de esta naturaleza pudiera ser creado por un Congreso Estatal, por estas razones yo me adhiero a lo dicho por el señor ministro Ortiz Mayagoitia en la sesión anterior y, de alguna manera, mi voto sería en contra de la propuesta.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel, y enseguida también la han solicitado, y así se las otorgaré posteriormente el señor ministro Sergio Valls Hernández, y el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

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

He dividido esta intervención en notas. La primera. Es la creación de órgano constitucional autónomo local.

En las sesiones anteriores, hemos abundado acerca de si es posible, la creación de un órgano constitucional autónomo local, acabamos de oír que no es posible; yo creo que sí, sostengo de acuerdo con mis intervenciones anteriores, que los estados, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, son autónomos. Esto es, que pueden darse su propia Constitución, organizarse en su estructura interna, con la limitante de no contravenir el Pacto Federal; en ese sentido, estimo que la Norma Fundamental no son sólo reglas, las cuales, además, no podemos esperar que sean desarrolladas a manera de reglamento, puesto que como señalé en participaciones anteriores, en México existe un sistema complejo de distribución de competencias; por tanto, para determinar si una entidad federativa puede realizar determinados actos, es necesario analizar que los preceptos aplicables, no prevean una prohibición expresa para ello, artículo 117 y 118 de la Constitución Federal.

Que tampoco sea una materia reservada para la Federación artículo 124.

O atribuida a los municipios artículo 115. Además de las reglas que prevé la Constitución Federal, que por supuesto deben ser observadas, también están inmersos principios, los cuales deben servir de parámetro de actuación de las entidades federativas. De acuerdo con ello, como se establece en el proyecto, no existe una prohibición en la Norma Fundamental para la creación de órganos autónomos, y siguiendo con la propuesta que originalmente formulé, tampoco se contraviene el Pacto Federal, puesto que no se modifican los principios esenciales, que configuran al Estado mexicano, esto es, un régimen republicano, democrático y federal, en el que los estados deben contar con un Poder Ejecutivo, Legislativo, y Judicial.

En la sesión anterior, se dijo, que el artículo 116 constitucional de la Carta Federal, sólo prevé a los poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, y que por ende, no pueden crear órganos autónomos; en este punto, estimo que es de la mayor importancia, no perder de vista, que esa división tripartita de poderes, si bien se encuentra prevista en idénticos términos a nivel federal, artículo 49 ello no ha sido obstáculo para la creación de órganos constitucionales autónomos, tales como el Instituto Federal Electoral, artículo 41, fracción III; la Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 102, Apartado B; el Banco de México, artículo 28; las Universidades Autónomas, artículo 3º; los tribunales agrarios, artículo 27, fracción XIX; y más recientemente el Instituto Nacional de Información Geográfica y Estadística, artículo 26. Dichos órganos han sido creados ante la evolución del Estado y la necesidad de que se desarrollen nuevas funciones que antes no realizaba, o que atendiendo a cuestiones coyunturales generen la necesidad de su creación.

Ahora, si bien no se les denomina poderes, sino órganos constitucionales autónomos, lo cierto es que lo son, puesto que tienen una configuración constitucional, ejercen funciones estatales, resultan centrales para la configuración del estado de derecho, participan en la dirección política y se encuentran en paridad de rango con los poderes tradicionales.

En ese sentido, me parece que es muy válido concluir que a nivel federal tampoco se encuentra expresamente prevista la creación de dichos órganos en el precepto atinente a la división de poderes, el artículo 49. Sin embargo, a nadie se le ha ocurrido cuestionar que alguno de los órganos constitucionales autónomos a que hice referencia pudiera ser contrario, no a las normas constitucionales, puesto que se encuentran previstos en dicha norma, a los principios previstos en la Constitución Federal o al Pacto Federal, y creo que ello obedece a que se tiene la convicción de que en la actual configuración del Estado, son necesarios

para el mejor desarrollo del mismo y para atender las necesidades de la sociedad.

Por tanto, las entidades federativas, dentro de su ámbito de determinación pueden crear los organismos autónomos que estimen necesarios para el mejor desempeño de sus funciones, para lo cual deben tomar en cuenta sus particularidades, y mientras no contravengan los principios previstos por la Constitución Federal, pues no tienen que ser un espejo de las instituciones previstas para la Federación.

En ese sentido, me parece que sostener que el hecho de que no esté expresamente permitido para las entidades federativas la creación de estos órganos autónomos, decir que no pueden establecerlos, es una tesis claramente antifederalista.

El otro punto se refiere al otro tema señor presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien, muchas gracias señor ministro. Entonces en relación con este primer tema, tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Señora ministra, señores ministros como es del conocimiento de ustedes, no estuve presente en las sesiones públicas de lunes y martes de la semana pasada, en las que se inició la discusión de este muy interesante asunto que propone el señor ministro Silva Meza. Sin embargo, además de avocarme al estudio de la consulta, leí con suma atención las versiones taquigráficas de esas sesiones, para estar en posibilidad de sustentar mi voto.

Advertí que superados algunos otros aspectos, como el relativo a si el Municipio tenía interés legítimo para promover la controversia, en la discusión del asunto se estableció que se presentaban esencialmente dos temas a elucidar; el primero, relativo a si los estados pueden

establecer órganos constitucionales autónomos o sólo pueden hacerlo cuando la Constitución Federal los autorice, como ocurre con los Institutos Electorales o las Comisiones de Derechos Humanos, ambos de carácter local; el otro tema es si concretamente el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco como órgano autónomo constitucional, violenta la autonomía municipal.

Me referiré solamente al primer aspecto como ha sido señalado por el ministro presidente, reservándome el uso de la palabra para cuando se abra el siguiente tema.

Como ustedes señalaron respecto de este primer aspecto en las sesiones de la semana anterior, necesariamente debe examinarse previamente esto, porque de la conclusión a que llegue el Pleno dependerá si debe analizar o no el tema restante o algún otro que se derive. Sobre el particular me permito exponer mi opinión. Quiero señalar que coincidiendo con lo expuesto en las sesiones anteriores, por algunos de los señores ministros, no comparto el sustento constitucional que se dá en la consulta para concluir que los estados sí pueden establecer órganos autónomos, porque se basa, la consulta, esencialmente en que de acuerdo a los artículos 116, 117, 118 y 124 constitucionales, no se advierte que las entidades federativas no puedan crear organismos autónomos que tengan por objeto garantizar el derecho a la información.

Esta conclusión no me parece convincente, ni tampoco suficiente, considero que la facultad de los estados para crear órganos autónomos no deriva de lo señalado en la consulta, sino precisamente, como ya lo señalaba el señor ministro Góngora, del carácter federal del Estado mexicano a partir del cual nuestro Estado mexicano se integra por estados soberanos en cuanto a su régimen interior, por lo tanto, conforme a los artículos 40, 41 y 116 constitucionales, las entidades federativas dentro de ese régimen interno, tienen la facultad de establecer los órganos que estimen necesarios, inclusive dándoles la connotación de autónomos, destacando, claro, que ello necesariamente

debe hacerlo el Constituyente Permanente Local, esto es, debe ser en la Constitución Local en la que se establezca la existencia de un órgano autónomo, dada su naturaleza y su finalidad. Es decir, si los órganos autónomos no forman parte de alguno de los poderes constituidos, de ahí su denominación, sólo puede establecerlos el Constituyente, no el legislador ordinario que es un poder constituido y es necesario que sólo se dote de esa calidad a órganos que necesariamente deban tenerla, como ocurrió por ejemplo con el Instituto Federal Electoral, que dada la función que realiza y su relevancia para el estado democrático, el Constituyente Federal consideró que debía tratarse de un órgano autónomo que no pudiera verse afectado en sus decisiones por los poderes públicos, ni en sus decisiones, ni en el desarrollo mismo de su trascendente función.

Ahora bien, aun cuando el artículo 116 constitucional prevé que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ello no se traduce en que los estados no puedan crear órganos autónomos, porque no debemos confundir a estos últimos con un poder, no, se trata de órganos que forman parte del estado, y por ende, coexisten con estos tres poderes, pero que no obstante su autonomía, no tienen esa característica, ni tampoco están por encima de aquellos, obedeciendo su creación a la evolución que ha tenido el concepto de estado, que para su debido desarrollo y función, en aspectos concretos, ha requerido de ese tipo de órganos para garantizar que se realiza debidamente su funcionamiento. Aunado a lo anterior, si estimáramos que de una interpretación literal del artículo 116 constitucional, deriva que sólo pueden existir los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial y por tanto los Estados no pueden crear órganos autónomos, cómo ubicamos o tomamos entonces que la propia Norma Fundamental, aun cuando en su artículo 49 prevé que los Poderes de la Unión son exclusivamente los tres mencionados, en forma paralela ha establecido, expresamente, para satisfacer diversas necesidades del estado moderno, órganos autónomos como son los ya

señalados aquí, el IFE, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Luego, como ya señalé, debemos atender al sistema federal y al orden constitucional que prevé Estados soberanos en cuanto a su régimen interior, y es la propia Constitución Federal, la que abre la puerta que además de los poderes tradicionales, coexistan órganos autónomos, por ello no coincido con los argumentos de algunos de los señores ministros, en cuanto a que sólo pueden los Estados crear órganos autónomos cuando existe disposición expresa en la Constitución Federal, como ocurre con los Institutos Electorales o las Comisiones de Derechos Humanos.

Pues si bien es cierto, que en esos casos el Constituyente Federal estimó necesario establecer expresamente, que los Estados debían crear esos órganos, obedeció a la necesidad imperante, para una real democracia y protección de derechos humanos que obedeció para que ello se hiciera inmediatamente en todas las Entidades Federativas.

Más ello no significa que dentro de su régimen interno los Estados no puedan establecer otros, puesto que de considerarlo así, me parece, con todo respeto, que no atenderíamos al principio federalista que nos rige.

En consecuencia, partiendo el sistema federal mexicano que se constituye por Estados soberanos en cuanto a su régimen interno, sin contravenir el Pacto Federal, atendiendo también a la evolución del Estado que ha llevado al establecimiento de órganos autónomos, así como también a la naturaleza y finalidad que estos tienen, concluyo, que las entidades federativas, dentro de su orden constitucional local, sí pueden crear órganos autónomos siempre y cuando, atiendan a las finalidades que tienen, pues no debe hacerse indiscriminada y menos arbitrariamente, ni tampoco conferir atribuciones que lleguen a invadir la esfera competencial de los poderes estatales.

Así pues, el establecimiento de un órgano constitucional autónomo, sí es facultad, desde mi punto de vista, del Constituyente Local, y de ninguna manera vulnera el principio de división de poderes, ni se coloca por encima de los poderes estatales, disminuyendo sus facultades como aduce el Municipio de Guadalajara el Municipio actor, puesto que la propia Norma Fundamental a la par de los poderes públicos, ha previsto esa clase de órganos, tanto para el ámbito federal como para el estatal, coexistiendo los poderes y los órganos autónomos, dentro de la estructura del Estado mexicano contemporáneo, sin que estos últimos sean superiores a aquéllos.

Asimismo, y en forma coincidente con algunos de los señores ministros que intervinieron en las sesiones de la semana pasada, estimo que el Instituto en cuestión, sí puede tener el carácter autónomo, puesto que su finalidad es precisamente, garantizar el acceso a la información pública del Estado de Jalisco, a que obliga el artículo 6º de la Constitución Federal y que es fundamental para la existencia de un estado democrático.

Por lo que se encuentra plenamente justificado que el Constituyente de Jalisco haya considerado que el órgano creado para ese efecto sea de carácter autónomo a los poderes públicos y a los municipios que son los obligados a dar dicha información y a transparentar el ejercicio de sus funciones.

Así, de esta manera, a mi juicio, se garantiza en mayor medida y de manera real el cumplimiento de ese derecho fundamental, pues no se deja en manos de los propios obligados.

Respecto del segundo tópico que vamos a examinar, reservo mi intervención una vez que este Pleno haya determinado lo relativo a este primer tema.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias señor ministro, tiene la palabra el señor ministro José de Jesús Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Muchas gracias señor presidente, inicio mi intervención leyendo la fracción VI del artículo IX de la Constitución del Estado de Jalisco, la cual es motivo de la discusión.

Dice la fracción VI: “La promoción de la cultura de transparencia, la garantía del derecho a la información y la resolución de las controversias que se susciten por el ejercicio de este derecho, a través del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios; constará de un consejo conformado por un presidente y cuatro consejeros ciudadanos titulares, así como por suplentes respectivos. Los miembros del consejo serán nombrados mediante voto de dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado y por insaculación, conforme a los requisitos y procedimientos que la ley establezca. El instituto tendrá las atribuciones específicas que le ley le otorga; sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por los Poderes, entidades y dependencias públicas del Estado, ayuntamientos y por todo organismo público o privado que reciba, administre o aplique recursos estatales y municipales.”

Aquí tenemos claramente diferenciadas las dos cuestiones: el establecimiento del Instituto y su competencia. Me voy a referir únicamente al establecimiento del Instituto. Lo único que dice la Constitución es: El Instituto es un órgano público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. No habla de organismos constitucionales autónomos, no habla de otro tipo de organismos de los que ya son normales en la vida de cualquier entidad federativa.

En el proyecto y en la discusión, pues se le ha señalado, se le han puesto una serie de calificativos a estos institutos, como poder neutro, como organismo constitucional autónomo; y lo único que dice la

Constitución es: El instituto es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Todos los estados tienen dentro de su organización, organismos descentralizados o paraestatales que son organismos autónomos con personalidad jurídica y con patrimonio propio.

Entonces, creo que toda la doctrina europea respecto a los organismos constitucionales autónomos no viene al caso. Porque lo único que está estableciendo es uno de tantos organismos que hay en todos los Estados. ¿Qué es lo que sucede? Que lo estableció la Constitución, pero la Constitución, para la jurisprudencia de la Corte, lo ha dicho reiteradamente, no es más que una ley ordinaria; entonces, lo paradójico es que si lo hubiera establecido el Congreso en una ley secundaria, entonces sí sería perfectamente constitucional, pero si lo establece en la propia Constitución, que para esta Corte ha dicho que es ley ordinaria, entonces es inconstitucional.

No, yo creo que está muy claro, yo comparto el punto de vista del ministro Góngora en lo substancial, y del ministro Valls. Esto es perfectamente constitucional; si analizamos la organización de cualquiera de los estados vamos a encontrar muchos órganos públicos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio. ¿Dónde está lo de órgano constitucional autónomo? No hay tal.

Yo por eso creo que quizá en un afán de profundizar se le pusieron a estos institutos, apellidos y calificativos que no le corresponden realmente.

Por tal motivo, yo estoy de acuerdo con el proyecto en este aspecto de la facultad de los Estados para crear órganos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Tiene la palabra el señor ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.-** Gracias señor presidente.

Creo que el tema central está en todos nosotros, porque las intervenciones han ido muy directamente al punto. El Instituto para la Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, es un poder estatal o no lo es.

Comparto a plenitud lo dicho por el señor ministro Gudiño Pelayo, en que estos renglones que se refieren a la creación de un instituto como órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, no le acreditan por sí mismo el carácter del Poder, y el Estado puede crear cuantos órganos estime necesarios para su administración interna, siempre y cuando los ubique dentro de la esfera administrativa que corresponde al Ejecutivo, porque eso es lo que dice el artículo 90 o 92 de la Constitución Federal y repite en los Estados.

Pero ¿qué pasa con la otra parte del artículo que permite a este Instituto emitir resoluciones definitivas, inatacables, vinculantes y que además, deben ser cumplidas por los Poderes, entidades y dependencias públicas del Estado?; aquí ya cobra plena vigencia todo lo que nos dice el señor ministro Góngora Pimentel: aunque no se le denomine Poder, sí lo es; sí lo es, puesto que tiene configuración constitucional, se ha vuelto un órgano originario, ejerce funciones estatales, el derecho a la información y acceso a ésta; resulta central para la configuración del estado de derecho, participa en la dirección política y dice Don Genaro: “y se encuentra en paridad de rango con los Poderes tradicionales”. No, no se encuentra en paridad de rango, está por encima de ellos, los vincula a cumplir con sus determinaciones.

Se nos dice que en la Constitución aparecen órganos constitucionales autónomos y que a nadie nos escandaliza ni sostenemos que sean contrarios a los principios constitucionales sobre división de poderes;

definitivamente no; pero por esto, precisamente hubo la necesidad de incorporar su creación directamente en el texto de la Constitución, por voluntad del Constituyente Permanente, se han vuelto órganos originarios del Estado; todos ellos son poderes, pues no se puede generalizar, yo no vería por ejemplo en la Universidad Nacional Autónoma de México, la existencia de un Poder diferente a los demás, porque ejerce una función estatal muy importante; pero la comparte con todas las demás instituciones educativas; el problema de este órganos es que, desmiembra, segrega una porción, una área exclusiva de poder y se le entrega a un órgano que resulta –decía yo-, pequeño, comparado con los otros dos Poderes; pero no comparto la opinión del señor ministro Valls, que dice: “no es Poder ni está por encima de aquéllos”; sí lo es, por disposición expresa de la Constitución, emite resoluciones vinculantes para los otros Poderes, no nada más para las personas, la literalidad de la Norma Constitucional de Jalisco, es que está por encima de los otros Poderes, por encima de los Ayuntamientos Municipales y de todo órgano de la Administración Pública.

La conclusión es que, si se trata de un Poder y conforme al artículo 116, en los Estados solamente puede haber tres Poderes, más los órganos de Poder que expresamente faculte la Constitución Federal, porque, en esto no ha habido disidencia, en el sentido de que estos órganos autónomos con funciones de poder, tienen que estar previstos directamente en la Constitución.

El problema es, si solamente la Constitución Federal los puede incorporar o pueden hacerlo los estados. En esta postura que yo sostengo se dice que se traiciona el principio federalista y yo lo veo exactamente al revés; los estados eran soberanos en su esencia cuando determinaron constituirse en una federación, al firmar el Pacto Federal, al aprobarlo, voluntariamente renunciaron a una parte muy importante de su soberanía, que es la que cedieron en favor de la Federación y voluntariamente aceptaron organizarse en su régimen interior como

mejor les convenga, pero sin contrariar el Pacto Federal como expresamente lo señala el artículo 41.

Yo, a medida que he escuchado la discusión, me convengo más y hasta ahora lo estoy, de que se trata de un órgano autónomo de poder distinto de los otros poderes que autoriza la Constitución Federal y por esto contraviene el Pacto Federal y debemos declarar su inconstitucionalidad. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Juan Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente. Qué curioso, después de estar oyendo las diferentes intervenciones de los señores ministros, así como dice Don Guillermo, yo cada vez me convengo más de mi posición. A mí me pasa exactamente lo mismo, cada vez me convengo más de mi posición, pero en favor del proyecto, no en contra del proyecto.

Mucho se ha hablado ya al respecto, creo que se han presentado diferentes puntos de vista, sin embargo, quisiera yo referirme a algunos aspectos que están en el centro de la discusión. Creo que este centro radica en la interpretación que le demos a la Constitución, si a la Constitución le damos una interpretación literal y queremos que tanto las Constituciones Locales como las leyes secundarias que de ellas deriven, tienen que ser una especie de reglamento de lo que expresamente establece la Constitución, nos da un resultado, pero si examinamos la Constitución con mayor apertura y nos remitimos a los principios básicos que se establecen en la misma, entonces en el problema que estamos discutiendo nos da un resultado diferente; claro, se dice por ejemplo: el Banco de México que está prevista su creación y estructuración en el artículo 28, es un órgano autónomo, por qué, porque lo establece expresamente la Constitución en el artículo 28, entonces no puede haber otro órgano autónomo más que el establecido en la Constitución

expresamente, luego viene el Instituto Federal Electoral, está establecido en el artículo 41 y no solamente, sino también en el artículo 116, que se refiere a los estados de la República y entonces encontramos que solamente ellos pueden establecerse; está la Comisión de Derechos Humanos en el artículo 102 Apartado-B y también le damos el mismo tratamiento, tanto en materia federal como en materia local y entonces estamos interpretando la Constitución como si todo lo demás fuera una reglamentación clásica, específica de ley a reglamento, cuando la Constitución establece principios generales de los cuales puede inferirse no solamente lo que está expresamente determinado, sino otros aspectos; la creación de otros organismos que constituyan exactamente con la misma similitud el alcance de las instituciones expresamente determinadas.

Yo encuentro, entre otras cosas, una constante en la creación del Banco de México, del Instituto Federal Electoral, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cuál es esa constante; la constante es que esos órganos autónomos que (no son poderes), son órganos que tienen poder, pero no pueden equipararse a los poderes establecidos de Legislativo, Ejecutivo y Judicial; tal vez se pueda jugar con un poco de hasta dónde llega, si podemos encontrar al lado de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial todos estos órganos autónomos y también los colocamos como poderes, no llegan a tal punto, creo yo, son órganos autónomos que obviamente tienen poder, inclusive, pueden tener poder sobre las autoridades constituidas, pero no tienen las mismas características, pero, en fin, regreso a lo que yo había anunciado, en el sentido de que hay constantes que derivan de lo establecido en estos órganos autónomos expresamente señalados en la Constitución. Cuáles son: en el Banco de México, por ejemplo, se le da el control y resguardo del aspecto financiero y económico desde el punto de vista del Banco rector de la República Mexicana de una manera autónoma, por qué, porque no puede estar a los dictados, a lo establecido, a las órdenes del poder en turno, porque la economía y las finanzas de la República están más allá de cualquier orden eventual que

puedan darse; se resguarda pues desde el punto de vista técnico una autonomía respecto de la que ni siquiera los poderes constituidos pueden ordenarle cómo hacer o cómo no hacer, sino en los términos técnicos que corresponda, conforme a la ciencia financiera. Tenemos el Instituto Federal Electoral, sucede una cosa muy parecida, esencialmente igual, diría yo que en el anterior, nada más que en el aspecto financiero es en el aspecto político. Pongámonos a pensar en este momento en que estamos viviendo una de las elecciones mas difíciles con que nos podemos encontrar y lo que se les están atribuyendo a algunas autoridades constituidas de la influencia que puede tener en las elecciones. Bueno, pues para resguardarlo de esas mismas autoridades se creó un órgano autónomo, específicamente, digamos de una manera acorralada para estos aspectos nada más; de modo que, esa autonomía que se le otorga no puede ser vulnerada por las autoridades constituidas, tiene que hacer su trabajo con plena autonomía.

No sé si me llevo a acabar de explicar correctamente, pero estos órganos autónomos tienen una función aun en contra de las autoridades constituidas por la importancia que tienen en el desarrollo de su función y no puede hacerse de otra manera, a otra conclusión diferente, tratándose de la Comisión de Derechos Humanos para hablar simplemente de las tres principales que se establecen en la Constitución como órganos autónomos. La Comisión de Derechos Humanos tiene el deber de proteger y controlar los derechos humanos a nivel, respecto de todas las autoridades, con las excepciones que la propia Constitución establece, de modo que tiene autonomía suficiente como para que prepondere en contra de las autoridades constituidas.

Y qué decir de la Ley de los Órganos de Transparencia que derivan directamente del artículo 6º constitucional, en donde se encomienda al estado mexicano, sea la federación o sea a los locales, resguardar la información correspondiente en beneficio de la colectividad; bueno, aquí en este aspecto, tendríamos que decir, esperemos a que haya una

determinación expresa de la Constitución, posiblemente en el artículo 6º en donde se diga: esta forma que tiene el Estado mexicano de proteger la información, tiene que derivar o puede derivar de órganos autónomos, tenemos que llegar hasta allá, yo creo que no es necesario, yo creo que basta con derivar de la interpretación establecida en los principios constitucionales y en la forma que ha actuado, respecto de otros órganos autónomos para llegar a la conclusión de que esta organización o el establecimiento de estos órganos autónomos tratándose de transparencia, también tiene la misma constante que podemos ver en el Banco de México, en el Instituto Federal Electoral, y en la Comisión Nacional de Derechos Humanos porque es esencialmente lo mismo, opera la transparencia en contra de los órganos del estado, en contra de las autoridades constituidas como ya lo estableció en alguna ocasión el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en el caso de Aguas Blancas, por ejemplo ¿hay la posibilidad de crearlo? Yo digo que sí, pero no interpretando la Constitución de esa manera como si fueran las constituciones locales y las leyes correspondientes, como reglamentos de una ley, sino deduciéndolo de los principios fundamentales que establece entre otros pues el artículo 39 constitucional dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”. Pero encontremos aquí de este principio y del 40 y del 49 la posibilidad que yo veo clara, pero desde luego no interpretando la Constitución de una manera literal, sino yendo a los principios fundamentales que establece, de modo que no podemos como Suprema Corte de Justicia, examinar las diferentes creaciones de estos órganos autónomos de tal manera que se establezca solamente un carril, hay varios carriles, hay varias formas de llegar a establecer un órgano que pueda verdaderamente llegar a establecer un control sobre la transparencia que estamos viendo, por ejemplo, a nivel federal se establece una Comisión, se establece un Instituto y ese Instituto deriva fundamentalmente como un órgano más o menos autónomo pero a nivel ejecutivo nada más, está bien o mal, está bien, lo puede hacer, pero ¿es

la única manera que tiene de hacerlo? No, claro que no, también puede hacerlo de otra manera, con fundamento en el artículo 39 constitucional pueden crearse órganos autónomos, directamente sobre la ciudadanía, para que sea el propio pueblo a través de esas instituciones ciudadanas, las que puedan controlar, exigir a las autoridades constituidas, el cumplimiento del artículo 6°. De modo que, a mí me parece que si nos encajonamos directamente con una interpretación muy, muy rígida, no podríamos llegar a resolver correctamente este problema, no.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** He oído con mucha atención todas sus intervenciones, y estimo que el meollo de la cuestión, por lo menos desde mi punto de vista, radica en cuál es la interpretación que debemos hacer de la Constitución, en relación con este tema, si una interpretación rígida, como la hacen la ministra Luna Ramos y el ministro Ortiz Mayagoitia, una interpretación amplia, como la hacen los demás que han intervenido en este tema, porque si bien hay diferencias de detalle, finalmente para unos, la Constitución sí autoriza que los estados creen órganos autónomos constitucionales, y para quienes mencioné de una manera específica, llegan a la conclusión contraria, y lo peculiar es que parten de los mismos preceptos. Yo, incluso ante el último planteamiento que hace el ministro Díaz Romero, pues estoy seguro que la ministra Luna Ramos y el ministro Ortiz Mayagoitia, decían: efectivamente, el pueblo puede hacerlo, pero como a través de instrumento, que la Constitución misma establece: que es el Poder Constituyente. Y en este caso, eso es lo que nosotros cuestionamos, que no está prevista en la Constitución, que se pueda hacer esto. Por qué, porque su interpretación rígida, desde mi punto de vista lleva esa conclusión. Pero yo considero que la interpretación no puede ser rígida, y ahí quizás sea mi única aportación, porque en lo demás, voy a repetir mucho de lo que ya se ha dicho. Por qué no interpretación rígida, sino interpretación amplia, siguiendo incluso las reformas que se han hecho a la Constitución Federal, porque la interpretación rígida, es la que se debe hacer cuando se está ante disposiciones que son desfavorables al gobernado, cuando se establecen cargas a los gobernados, ahí se tiene que hacer

interpretación rígida, estricta, artículo 31, fracción IV de la Constitución, materia impositiva, todo lo que establezca cargas a los gobernados, debe interpretarse rígidamente. En cambio, todo lo que sea favorable a los gobernados, debe interpretarse elásticamente. Aun en materia de derechos humanos, se ha llegado a aceptar, que aunque no lo diga expresamente la Constitución, si hay tratados internacionales que resulten más favorables a los gobernados, debe hacerse así la interpretación constitucional, es decir, incluso, cuando la Constitución no lo diga de manera explícita. El señor ministro Góngora, en los distintos documentos muy valiosos que nos ha proporcionado, decía en uno de ellos: Si la Constitución en el artículo 41, dijera: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y de los órganos constitucionales autónomos que se establezcan, pues ya se habría acabado el problema, porque ya la Constitución lo estaría diciendo. Y, luego daba muchos argumentos de por qué debía uno entender esto, pues para mí hay una situación muy clara que han dicho, incluso el mismo, que la Constitución sí lo dice, no lo dice en el 41, pero lo dice en todas las reformas que se han hecho, que han mencionado, que crean órganos constitucionales autónomos, entonces es donde yo advierto cuál es la respuesta. El problema, es típico derecho constitucional, porque en realidad aquí están en juego el tema de la soberanía popular, el tema de la división de poderes, el tema de la autonomía municipal, que se tocará en otro apartado, y el tema del federalismo. Entonces, esto está en el Título Segundo, si leemos los artículos 39, 40, 41 e incluso los interpretamos a la luz de constitucionalistas con visión rígida, pues tiene razón la ministra Luna Ramos, y el ministro Ortiz Mayagoitia, ¿por qué? porque precisamente la diferencia entre la autoridad y el gobernado, es que la autoridad tiene poder, y de acuerdo con la Constitución, el pueblo ejerce su soberanía, a través de los Poderes de la Unión. Luego entonces, de aquí se seguiría que todos los órganos autónomos, son contrarios al artículo 41 de la Constitución, por qué no son inconstitucionales, los artículos que forman parte de la misma Constitución, o sea que el 41, no se tocó, y el 41, sigue diciendo: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los

casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución, y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal; y como que aquí, yo es donde veo la solución del problema, ¿qué deriva de la Constitución?, un orden constitucional, al que deben estar sometidos los Poderes Federales, y los Poderes Locales, o sea, no hay un orden federal, y un orden local, simplemente, hay un orden constitucional, y a ese orden constitucional, deben estar sometidos los Poderes Federales y los Poderes Locales. Si nos hubiéramos quedado en la interpretación rígida, pues las Comisiones de Derechos Humanos, serían inconstitucionales, ¡ah!, no, porque sí las creó expresamente, entonces todo lo que está creado expresamente, pero entonces resulta la parte final, que los Estados, y esto es federalismo, en lo que toca a sus regímenes interiores, deben estar sometidos a su propia Constitución. Interpretación rígida, ¡ah!, para que creen órganos estatales constitucionales, deben estar autorizados por la Constitución Federal, mi respuesta es: Interpretación amplia, es amplia, cuando esos órganos constitucionales locales, sean para favorecer al gobernado, y en esos casos no se requiere que expresamente se diga: Y la Constitución Federal, autoriza a los Estados, a que creen órganos constitucionales locales, por qué, porque estamos ante un problema de interpretación, todo lo que no está reservado a la Federación, expresamente, todo lo que no está concedido expresamente a la Federación, se entiende reservado a los Estados, con una condición, que no contravenga el Pacto Federal, claro, si hacemos la interpretación rígida, pues contraviene al Pacto Federal, pero si hacemos la interpretación amplia, no contraviene al Pacto Federal, y la interpretación amplia, está fundada en el dinamismo que ha tenido el Constituyente, que no reformó el artículo 41, para crear órganos constitucionales federales, y entonces han dado ya una gran cantidad de ejemplos, en que el dinamismo de lo que es la función administrativa, y lo que es la misma función constitucional, ha llevado al establecimiento del Banco de México, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de el Instituto

Federal Electoral, entre otros, y algunos otros organismos que no son constitucionales autónomos, pero que de algún modo llegan a tener facultades de control de los poderes, simplemente la Auditoría Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación, controla al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, claro, es un órgano que está en el Poder Legislativo, pero estamos ante una situación curiosa, en que hay un órgano que tiene atribuciones, indirectamente es la Cámara de Diputados, pero es la Auditoría Superior de la Federación, y hemos tenido ya muchos problemas, en que aun hemos tenido que limitar lo que la Auditoría Superior de la Federación, llegue a estimar que tiene ella dentro de sus atribuciones, y aun hay la aspiración de la Auditoría Superior de la Federación, de que se le convierta en un órgano constitucional, autónomo; ahora, qué sucede, que se trata de órganos que restringen, limitan, y ahí tiene que tenerse la interpretación restringida.

¿De dónde deriva, para mí, el que existan estos órganos constitucionales locales?, pues del artículo 6º, como decía el ministro Gudiño y como lo han dicho un poco todos y la propia ponencia: El derecho a la información será garantizado por el Estado.

¿A qué lleva la interpretación rígida de las personas que he identificado de una manera específica? A que los estados no pueden hacerlo si la Constitución Federal no se reforma, y como ahora es tan fácil hacer reformas constitucionales a la Constitución Federal, pues en unos cuantos días se hará esta reforma y los estados podrán actuar, aquí es donde viene el realismo aun de la interpretación que debemos hacer, que en estos momentos debemos hacer la interpretación amplia pero sustentada en la propia Constitución, como lo han hecho quienes me han antecedido en el uso de la palabra y que han hablado a favor de la ponencia; no se está construyendo sobre una Constitución que nunca ha creado nada de ejercicio de autoridad en representación del pueblo al margen de los Poderes, sólo Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

A lo mejor no he entendido bien a quienes se han opuesto a la ponencia, pero yo tengo la impresión que ellos dicen: Mientras forme parte de esos poderes no hay problema, el problema está en que no formen parte de esos poderes, y la única salvación sería: materia federal, que lo diga expresamente la Constitución Federal, como lo dice en los casos que se han señalado: materia local, que la autorización esté en la Constitución Federal para que los estados puedan hacerlo.

Ahí es donde yo siento que se rompe con ese sistema de interpretación amplia, ¿por qué?, porque como dijo en su documento el ministro Valls, los estados, en sus regímenes interiores pueden hacerlo en la Constitución Local, siempre y cuando no contravengan la Constitución Federal.

Si en la Constitución Federal hubiera un dispositivo que dijera: “Y no podrán crear los estados de la República, órganos constitucionales autónomos dentro de su régimen interior, salvo que esta Constitución se los autorice”. ¡Ah!, ahí si yo doblaría las manos y diría: Tienen razón y me adscribo a esa posición.

¿Por qué? Porque estaría contraviniendo un precepto de la Constitución Federal, lo otro es interpretación, y en la interpretación por qué vamos a hacerle decir a la Constitución Federal algo que no dice. Estamos en la esfera del régimen interior de los estados, y ellos pueden perfectamente, como lo dijo el ministro Gudiño y leyó los preceptos, en una Constitución Local en que el Constituyente Local estima incluso necesario para poder cumplir con la Constitución Federal, artículo 6º, crear este organismo; ahora que estuvo mal creado, defectuosamente creado, eso ya lo vamos a debatir posteriormente si llegamos a aprobar la ponencia, esencialmente en esta parte, porque de ser la posición contraria ahí se detendría porque ya serían inconstitucionales las disposiciones que se han señalado.

Por ello, como dijo el ministro Díaz Romero, todas las exposiciones, incluyendo la de la ministra Luna Ramos y la del ministro Ortiz Mayagoitia, a mí me han reafirmado en mi convicción a favor de la ponencia, en este aspecto que traía desde un principio; ya también en su momento haré uso de la palabra en relación con los demás temas.

Señor ministro ponente Silva Meza.

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

Sí, efectivamente con una gran convicción se ha dicho por alguno de los compañeros que mientras más se escuchan las consideraciones contrarias, más se reafirman. Igual, no soy la excepción, mientras más escucho las objeciones más me reafirmo, pero más me reafirmo en la posición de que es mi deber convencerlos, porque creo que sí, hay que convencerlos.

Desde luego, parto de la base de lo que se ha señalado respecto de que estamos hablando de temas orgánicos constitucionales, fundamentales, orgánicos.

Yo creo que de lo que hemos venido discutiendo, de lo que hemos venido aportando, de lo que se ha venido aportando por cada uno de ustedes, nos debe quedar también, o debería de quedar muy claro en el proyecto, en tanto que sí se menciona, pero tal vez no con el desarrollo suficiente, el punto de partida, y el punto de partida de esta decisión va precisamente del 6º constitucional, es de lo que se trata y creo que es lo que ahora es el problema para hacerlo o expresarlo; no podemos advertirlo desde mi punto de vista, solamente como un problema constitucional orgánico, porque ahorita prácticamente muchas de las intervenciones son desde mi punto de vista de la división de poderes, de lo que puede el Poder Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial, de la soberanía, los Estados, lo que pueden unos, lo que pueden otros, las facultades residuales, etcétera, pero no puede soslayarse el contenido del derecho fundamental que tiene la búsqueda de instrumentación para tener protección, es un derecho de garantía a la información.

La Constitución Federal, en el artículo 6º, establece el deber de garantizar, o sea, establece esa obligación de los poderes públicos para garantizar el derecho a la información, y aquí hemos dicho, el derecho a la información que tiene un carácter de derecho fundamental, en tanto que se asocia con el principio democrático; al asociarse con el principio democrático, aun automático, desde mi punto de vista se asocia con el tema orgánico de la Constitución, pero para congeniar las dos situaciones, la del derecho prestacional, esto es, la del derecho fundamental y la instrumentación que debe tener en el órgano el sistema constitucional mexicano en su integridad, esto es, tanto a nivel federal que ya lo tiene y encontró un cauce, y aquí lo relaciono con el señor ministro Díaz Romero, los cauces constitucionales van encontrando sus carriles, en el federal ya lo encontraron y es diferente a la propuesta del Estado de Jalisco, pero no se contraponen el encuentro a salida constitucional en una interpretación desde luego, no rígida sino flexible, y desde luego acorde con los criterios de este Alto Tribunal. Hay un criterio de este Alto Tribunal del dos mil cinco precisamente para determinar la interpretación, dice la Jurisprudencia Plenaria 52/2005, en relación con el principio de división de poderes, y lo define, nosotros definimos en el dos mil cinco la división de poderes, como una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos, tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias, previsto constitucionalmente o como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático a los derechos fundamentales o a sus garantías. Eso es lo que buscamos con la división de poderes, eso mismo lo hemos reconocido nosotros, entonces ahorita estamos congeniando precisamente principio democrático, derechos fundamentales y garantías de tercero, a partir de qué, de la estructura orgánica del Estado Federal Mexicano.

Esa es la importancia desde mi punto de vista, de este asunto en función de lo que se promovió y lo que se hizo en el Estado de Jalisco, a través de su Constitución local, se crea este Instituto, como un órgano de garantía de un derecho fundamental, se le coloca porque así lo decide el Estado en función de la posibilidad constitucional que tiene, 116, 124, 49, 39, 40, 41, constitucionales, sistema constitucional federalista como se decía, y admito, estaba corta la interpretación y el sustento constitucional del proyecto, esto se ha logrado en función de todo lo que se ha venido aportando aquí, para la estructura de esta decisión, en función de ello, el Estado Libre y Soberano de Jalisco, determine en su Constitución local establecer una forma de garantía de un derecho fundamental, y recordamos que no solamente existen en la Constitución, disposiciones orgánicas, también hay derecho sociales, derechos prestacionales, donde el Estado no solamente tiene la obligación de abstenerse, sino de promover y hacer, y en el caso tiene que promover y hacer, o sea, derechos prestacionales, derechos de acción, donde tiene que hacer algo para garantizar las estructuras constitucionales, y en este caso establece, dentro de las posibilidades constitucionales, en la federal, digo, ya se hizo, se le incluyó a uno de los tres poderes, en el Estado de Jalisco dijeron no, establecemos un órgano constitucional autónomo para no llamarle poder, independiente de los tres poderes, y aquí es importante la mención que hacía el ministro Góngora, en su primera intervención, en sus primeros documentos, en su primera aportación, en el sentido que hay que ver la naturaleza del órgano, las funciones que realizan, que son fundamentales, si ésta es la naturaleza del órgano, esto es lo que justifica que si va a exigir la rendición de cuentas vía acceso a la información, que no quede incluido en ninguno de los tres poderes, no quiere decir ni se invalida la posición federal, es eficaz y va siguiendo su propio camino, el tiempo habrá de determinar el rango de su eficacia, el tiempo también aquí irá demostrando el rango de eficacia de este instituto, de esta Entidad Federativa; de esta suerte, yo sí convengo que haya que hacerse una interpretación no rígida, flexible y con los parámetros de interpretación que hemos hecho nosotros y que se congenie la parte orgánica con el derecho fundamental de acceso a la

información a partir del cual, se viene desarrollando todo y se incluyen aquí el principio democrático en el artículo 26 que ya se señaló y en todas las disposiciones de tema orgánico que están en nuestra Constitución, fue por eso, estoy totalmente convencido de la postura del proyecto, sí habría que desarrollar todas estas cuestiones que han sido debidamente, desde mi punto de vista enriquecidas con un gran sustento constitucional y pues hasta este momento yo sigo convencido y ojalá que los convenza. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Gudiño Pelayo y en seguida el ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Señor presidente, para aclarar algunos aspectos de mi anterior intervención, se ha discutido y ese era el tema de la anterior intervención, sí, en la Constitución Local puede crear este tipo de organismos, puede establecer este tipo de organismos que en el proyecto se le llama constitucionales autónomos, aunque la Constitución solamente lo llama órgano autónomo con patrimonio y personalidad propia, bueno, yo creo que este problema es secundario, porque aun aceptando la posibilidad de que se puedan crear organismos autónomos constitucionales, estos organismos en su competencia no pueden invadir la esfera de los otros poderes, esa era la segunda parte de mi intervención y aquí evidentemente se está invadiendo la esfera.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro, le parece que esperemos este tema.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** No, no señor presidente, porque ese es el argumento por el que el señor ministro lo considera organismo constitucional y yo desde un principio separé las dos situaciones.

Entonces yo creo que sí está facultada la Constitución, pero siempre y cuando no invadan esferas y en este caso de hacerse una sola votación, pues yo me sumaría a la del ministro Ortiz Mayagoitia porque yo creo

que sí invade esferas, no por la creación del organismo, sino por la competencia que se le da. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo creo que esto introduce un tema interesante previo, si podemos nosotros considerar que es inconstitucional el ejercicio de una facultad, porque esta facultad se ejercita en contra de la Constitución, o se trata de dos situaciones diferentes, porque yo pienso que quienes hemos intervenido a favor del proyecto, consideramos que son temas que se deben separar; uno es, el que se tenga una facultad de crear un órgano y otra es, que al crearse ese órgano, se le estén dando atribuciones que violan la Constitución, pienso que lo que dice el señor ministro Gudiño, implica y desde luego pues admito que se puede establecer a grado tal que él lo está estableciendo, que si tiene facultades para hacer algo que es inconstitucional, ya no tiene esas facultades, yo pienso que esto chocaría con todos los estudios que se hacen por la Corte en materia de competencia, que primero se dice sí es competente y luego se entra a estudiar cómo ejerció la competencia y entonces dice, ¡ah!, pero esto es inconstitucional porque se ejerció mal por esto y por esto, y esto pues nos llevaría a una tesis por lo menos que me resultaría novedosa, que si en el momento de ejercer su facultad lo hace mal, entonces ya no tiene la facultad que en principio tenía, puedes crear organismos constitucionales autónomos, ¡ah!, pero con la condición de que esos organismos no vayan a invadir la esfera de atribuciones de los demás Poderes y no vayan a invadir la esfera de atribuciones del Municipio y no vayan y podemos añadirle todo lo que podría ser, pero bueno, yo diría, cada quien en su voto podrá sostener su punto de vista al respecto que desde luego como siempre respetaré en toda su plenitud. Señor ministro Silva Meza, a reserva de que haga uso de la palabra el ministro Ortiz Mayagoitia que la tiene solicitada.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Perdón, solamente para estos efectos en el cuestionamiento del señor ministro Gudiño y tal vez para seguir con la discusión, en lo particular, distinguimos dentro de los temas de

discusión y como se venía dando la discusión, tres cuestionamientos. El primero que es el que estamos abordando y lo sintetizamos de esta manera: existe o no un fundamento constitucional para la creación de órganos constitucionales autónomos estatales, dirigidos a garantizar el derecho de acceso a la información, que es el que estamos viendo. Un segundo, es o no conforme al principio de división de poderes, la creación y configuración de un órgano estatal autónomo e independiente a los tres Poderes tradicionales cuyo fin consiste en garantizar el derecho fundamental de información frente a tales poderes, es el segundo. Y el tercero, es o no conforme al principio de autonomía municipal, la creación y configuración de un órgano estatal autónomo, cuyo fin consiste en garantizar el derecho fundamental a la información frente a las autoridades municipales, o sea que eran los tres cuestionamientos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Hubo un cuarto tema que es el de si se trata de una autoridad intermedia.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Sí perdón, eran los temas destacados de la discusión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tema colateral que es, si es una autoridad intermedia, que estaría en el último tema como argumento específico, tiene el uso de la palabra el ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Muchas gracias señor presidente. Se ha hablado en sustento en las intervenciones de los señores ministros, del derecho a la información que es una garantía individual muy importante, muy actual y que es indispensable que el Estado Federal y los Estados componentes de la federación lo garanticen, yo diría que también los municipios y yo estoy totalmente de acuerdo con esto, las intervenciones que he tenido sobre la inconstitucionalidad del órgano creado, no tienen nada que ver con mi apoyo, a que este derecho a la información se deba respetar y

garantizar, la trascendencia es fundamental, solamente que yo pienso que el fin no justifica los medios y que el medio de garantizar el derecho a la información por parte del Estado y de sus componentes, tiene que ser apegado a la Constitución, se me había quedado en el tintero un argumento que ahora expreso, cuando se configuró a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el artículo 102 de la Constitución, se le facultaba para hacer recomendaciones, recomendaciones nada más, al Poder Judicial Federal y hubo una lucha, una batalla muy digna de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para defender la postura de que como órgano supremo del estado, no podía quedar sometida ni siquiera a recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la excepción del Poder Judicial Federal, está expresamente señalada en el artículo 102, implantemos imaginariamente el diseño constitucional de Jalisco a la federación, el IFAI, va a estar requiriendo a nuestros jueces y a esta propia Suprema Corte y obligándonos a que se cumplan con exigencias y resoluciones del propio Instituto, no es eso afectatorio de la soberanía de uno de los Poderes del Estado? Pues eso es lo que ha hecho Jalisco y la federación también protege de manera efectiva, eficaz, eficiente, el derecho a la información, sin haber dado este paso trascendente, de sobreponer a los tres Poderes clásicos uno más, con esta potestad de exigencia que se le atribuye al Instituto en Jalisco, se nos ha dicho que quienes sostenemos esta interpretación atendemos al principio de rigidez de interpretación constitucional, y es cierto, teníamos una tesis todavía reciente que decía que el principio de división de poderes en nuestra Constitución es flexible, la abandonamos para sostener ahora que el principio de división de poderes es rígido, si bien permite que los poderes interactúen y que algunos hagan funciones materiales que no son dignas de su específica clasificación; el principio que tenemos y que hemos dicho, es rígido, consiste en que sólo hay tres Poderes, a la Corte mexicana, le molestó, le indignó y constitucionalmente, con mucha razón, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nos pudiera hacer recomendaciones, pues el Poder Judicial del Estado de Jalisco, es igualmente decoroso, y es uno de los poderes supremos del Estado, tienen ahora Salas de constitucionalidad,

y rigen de manera suprema, por eso se llama Tribunal Superior de Justicia, respecto de su régimen interno, es suprema autoridad, con capacidad también para discernir problemas entre dos o más municipios, de fijar sus límites.

Hay también conflictos de poderes estatales, que en algunos casos se les dan ya a los Tribunales Superiores de Justicia, pues sobre el Poder Judicial del Estado, pesa ahora el látigo del Instituto de Transparencia e Información, que a todos los jueces y a los señores magistrados, va a estar requiriendo, obligando y hasta sancionando, en el caso de que no se estimen oportunas las informaciones.

Está muy bien que suceda, nosotros tenemos la organización interna de acceso a la información y el derecho repito, está garantizado, es eficiente, en los informes de la Suprema Corte, que yo leí este año, es que del monto total de solicitudes de información, se había atendido el noventa y nueve por ciento; pero no es el problema en sí, de que el Estado pueda crear órganos autónomos, a la primera pregunta del cuestionario del señor ministro Silva Meza, yo diría: sí puede, claro, están previstos como parte de la administración descentralizada de los Estados, lo que no puede es dotar, a un órgano autónomo de atribuciones vinculantes, respecto de los otros Poderes.

Y por eso yo, no tendría inconveniente en sumarme a la posición del señor ministro Gudiño Pelayo, en el sentido de que la inconstitucionalidad se centra, no exactamente en la creación de un órgano que se llama Instituto de la Transparencia e Información Pública de Jalisco, y que dice que el Instituto es un órgano público, autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio; pero sí en el párrafo final del artículo 9º de la Constitución Estatal, donde dice: sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por lo Poderes entidades y dependencias públicas del Estado.

¡Gracias!

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Bueno! Como quien dice el señor ministro Ortiz Mayagoitia, aprovechó su turno para tratar el tema posterior, y por lo visto el señor ministro Silva Meza, tuvo gran éxito, porque lo ha convencido en torno al tema que estábamos debatiendo, porque está de acuerdo en que sí puede, o sea, sí tiene facultades para crear el Instituto, si entendí su intervención.

Y es un problema de que después ya veremos en torno al Municipio, lo que ahorita me dificulta el orden en la votación, es que para mí, se tendría de votar, y uso la expresión del ministro Ortiz Mayagoitia: ¿Puede constitucionalmente el Estado de Jalisco crear un Instituto de Transparencia para el Estado? Sí o no. Lo votamos. Si es por unanimidad de votos "sí", entonces ya seguimos debatiendo el tema. ¿Puede al crear el Instituto darle las atribuciones que le vengan en gana? Y ahí va a salir un tema que yo adelanté: Que para mí no está legitimado el Municipio para hacer planteamientos relacionados con el Poder Judicial, si la sentencia sólo va a favorecer al Municipio en caso de que prospere. Entonces, cómo vamos a estudiar temas de los que resulta ajeno en una controversia constitucional un Municipio. Eso ya lo veremos. Pero está el tema de las facultades de los municipios y yo incluso quiero señalar que desde que el ministro Gudiño tuvo su primera intervención, que sacó este tema, a mí me resultó más o menos convincente, a grado tal que aquí tengo hasta una notita en que señalé que en principio me parece que es atendible que viola el artículo 115 de la Constitución y por ese motivo eso será inconstitucional, pero eso no quiere decir que no pueda el Estado de Jalisco crear el Instituto de Transparencia.

Entonces, yo sugeriría que votáramos si constitucionalmente puede el Estado de Jalisco crear el Instituto de Transparencia de Información. ¿Están de acuerdo?

Bien. Toma la votación, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, cómo no.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Habiéndose cambiado el planteamiento de solicitud de inconstitucionalidad, acepto que puede crearse.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Sí puede constitucionalmente hacerlo.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Sí puede.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Sí puede.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí puede hacerlo constitucionalmente.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Sí puede.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN:** Sí puede.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay unanimidad de ocho votos en el sentido de que el Congreso del Estado de Jalisco puede, constitucionalmente, crear el Instituto de Transparencia del Estado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo pienso que en esta parte el señor ministro Silva Meza en el engrose aprovechará mucho de lo que se ha dicho en relación con este tema.

Bueno, pues ahora, si les parece, pasamos a la discusión de los siguientes temas.

Bien, hacemos un receso y después del receso continuaremos.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)**

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se levanta el receso.

Continúa el asunto a debate, y como en realidad ya han quedado muy claramente identificados los temas restantes, y como aun se han adelantado algunas ideas sobre el particular, yo me permitiría proponer al Pleno que ya pudieran desarrollar los temas restantes, para que finalmente aun estuviéramos en aptitud de resolverlo.

Señor ministro Góngora, que había sido el primero en reservarse el uso de la palabra, se le concede.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. La pregunta es: ¿Por qué el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco no es un órgano intermedio, ni invade la esfera competencial del Municipio?. Esa es la pregunta.

Considero que el Instituto de Transparencia del Estado de Jalisco no es una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115, fracción I constitucional. En relación con este tema, ya este Alto Tribunal ha establecido que existen tres hipótesis o posturas en las que se configura una autoridad intermedia, las cuales son:

**Primera.** Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipio se instituye una autoridad distinta o ajena a éstos.

**La Segunda.** Que esa autoridad lesiona la autonomía municipal, suplantando, mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.

**La Tercera.** Que esa autoridad se instituya como un órgano intermedio de enlace, entre el Gobierno del Estado y el Municipio, de forma que impida o interrumpa la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

En relación con la primera de las hipótesis señaladas, resulta claro que no se configura, puesto que de acuerdo con las características de los

órganos constitucionales autónomos, forman parte del Gobierno Estatal, aunque su funcionamiento es independiente de los tres Poderes clásicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encontrándose en una situación de paridad de rango respecto de ellos.

En cuanto a la segunda de las posturas señaladas, que consiste en que la autoridad intermedia suplanta o mediatiza las facultades constitucionales, o invade la esfera de atribuciones del Ayuntamiento, tampoco se da el caso. En la sesión anterior, en relación con este aspecto, varios señores ministros se pronunciaron en el sentido de que el Instituto de Transparencia sí invadía el ámbito de atribuciones del Municipio, y que por ello era inconstitucional. Al respecto cabe señalar que el artículo 115, fracción II constitucional, establece: “115. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos tendrán facultades para probar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

Inciso a): las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad...”

Respecto de la delimitación, de qué debemos entender por bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, que son las materias que deberán ser reguladas por los Estados, al analizar la Controversia Constitucional 12/2001, para cuya formulación del proyecto, incluso se formó una Comisión; esta Suprema Corte se pronunció en siguiente sentido, dice este Alto Tribunal:

“Las leyes estatales en materia municipal, derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, las bases generales de la administración pública municipal, esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública, las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones de los servicios públicos municipales, que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo Estado.

En atención a todo lo anterior, dijo la Suprema Corte en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se dijo expresamente, que: municipios con mayor libertad y autonomía, serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas, municipios con mayores responsabilidades públicas, serán fuentes de mayores gobiernos; por tanto, debe considerarse que las leyes estatales en materia municipal, derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución, esto es, las bases generales de la administración pública municipal, esencialmente comprenden: lo referente al establecimiento de una serie de normas esenciales, relacionadas con la estructura del Ayuntamiento y sus elementos; los derechos y obligaciones de sus habitantes; los aspectos esenciales de funcionamiento de la administración pública municipal, vinculados con la transparencia en el ejercicio de gobierno; los procedimientos de creación normativa del Ayuntamiento; los aspectos que requieren ser uniformes, respecto de

las funciones y los servicios públicos municipales, etc., lo que quiere decir, y las demás cosas.

En consecuencia, de manera enunciativa, mas no limitativa, pueden señalarse como bases generales de administración pública municipal y vienen 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y en la 18 se dice: las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental, la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales, que requieren uniformidad, para efecto de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo Estado, etc.

Además del criterio que sostuvo este Alto Tribunal, en el sentido de que las normas relativas a la transparencia y el acceso a la información gubernamental, así como de aquellos aspectos de las funciones y servicios públicos municipales, que requieren uniformidad para efecto de la convivencia entre los municipios de un mismo Estado, se encuentran incluidos en las bases generales de la administración, las cuales corresponde regular a la Legislatura del Estado; me parece que no se desprende, que al establecer que le corresponde regular lo correspondiente a las formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal, deba incluirse a las cuestiones relativas a la transparencia. Asimismo, esta materia al encontrarse garantizada constitucionalmente por el artículo 6° constitucional, me parece que es una cuestión que requiere una regulación y forma de acceso uniforme en cada entidad federativa, porque no creo que sea congruente con un Estado democrático en el que se le debe dar prioridad a la rendición de cuentas y al libre acceso de los ciudadanos a la información pública, el establecer que cada Municipio pueda emitir el reglamento en el que pueda establecer los límites que estime convenientes; Jalisco tiene cincuenta y tantos municipios, para no hablar de otros estados que tienen más de cincuenta y tantos, quinientos.

Así al ser competencia del Estado la regulación de las cuestiones relativas a la transparencia y acceso a la información, estimo que el

establecimiento de un órgano constitucional, autónomo especializado en esas materias no suplantando o mediatizan las facultades constitucionales o invaden la esfera de atribuciones del Ayuntamiento.

Finalmente, por lo que hace a la tercera postura, consistente en que una autoridad es intermedia cuando impide la comunicación directa entre el Municipio y el gobierno del Estado, me parece claro que tampoco estamos en presencia de este supuesto; ya que reitero, el órgano constitucional forma parte del Estado, con una competencia definida, especializada y se encuentra en una relación de coordinación respecto de los poderes tradicionales.

Muchas gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias, señor ministro.

Continúa a discusión el asunto en estos puntos.

Señor ministro Valls, que también se había reservado el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí señor presidente, muchas gracias.

Como ya se señaló por el señor ministro Góngora, aquí la pregunta es, ¿si el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, vulnera el 115 de la Constitución? En mi opinión, el Instituto en cuestión no se constituye como una autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno del Estado, de las autoridades intermedias que prohíbe el artículo 115, por lo siguiente: Como ya señalaba el ministro Góngora, el Pleno ha establecido 3 posturas para determinar si un organismo constituye o no una autoridad intermedia y estas son las siguientes: La Primera.- Se refiere a que cuando fuera del gobierno estatal y del municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de ellos. Considero que en el caso, que ese supuesto no se actualiza, porque el Instituto, si bien como órgano autónomo no forma

parte de los 3 Poderes, sí forma parte, sí es parte integrante del Estado del aparato estatal de Jalisco; por lo que, no es distinto ni ajeno a éste.

Así, pues ante todo, debemos partir precisamente de que se trate de un órgano constitucional autónomo; esto es, de su naturaleza y de su finalidad, lo cual necesariamente nos lleva a concluir, que si bien se ubica dentro del Estado, pero no formando parte de alguno de los 3 Poderes públicos que existen, esto no se traduce en que constituye una autoridad intermedia de las prohibidas por la Norma Fundamental, pues de considerarlo así, entonces, cualquier órgano autónomo, como son los Institutos Electorales o las Comisiones de Derechos Humanos, también podrían llegar a constituir autoridad intermedia.

La segunda postura señala, que esa autoridad cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; también considero que no se da ese supuesto, porque como se señala en la consulta del señor ministro Silva Meza, conforme al artículo 115 constitucional, no se advierte que al Municipio se le haya conferido como facultad exclusiva dentro de su jurisdicción, lo concerniente al acceso a la información, y además, si bien los Municipios gozan de autonomía, deben sujetarse al marco jurídico federal y de la entidad federativa a que pertenecen, y, primordialmente de lo que debemos partir, es que conforme al artículo 6° de la Constitución Federal, el Estado debe garantizar el derecho a la información pública, que es precisamente el mandato que cumple la Constitución del Estado de Jalisco, a través de la creación de este Instituto, además, tampoco se vulnera la facultad del Municipio para emitir reglamentos que organicen la administración en materia de acceso a la información, pues como se señala en la consulta, el propio ordenamiento del Instituto prevé la facultad de ese órgano para fomentar entre los Municipios la atribución de elaborar sus reglamentos en materia de información pública; y tercera y última postura, que esa autoridad se instituya como un órgano intermedio entre el gobierno del Estado y el Municipio, de forma tal, que impida o interrumpa la comunicación directa

que debe haber entre ambos niveles de gobierno; igualmente, estimo que no se está en ese caso, ya que como antes señalé, el órgano autónomo no es está en situación intermedia, entre el gobierno del Estado y el Municipio, sino que forma parte de la estructura del Estado, por lo que de ninguna manera impide o interrumpe la comunicación directa, que debe haber entre el gobierno estatal y el municipal; finalmente, me parece de gran relevancia tener presente, que respecto de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, se sobreseyó en la controversia constitucional que nos ocupa, al haber sido presentada en forma extemporánea a partir de la fecha de su publicación, por lo que si bien, para verificar si el Instituto en cuestión es o no una autoridad intermedia, atendemos, hemos atendido en principio, algunas de sus disposiciones como se hace en el proyecto, no podemos, considero, no podemos ir más allá, es decir, no podríamos pronunciarnos sobre la constitucionalidad o no de sus disposiciones ya en lo particular, lo cual no significa que jamás sea examinado su constitucionalidad, ni muchos menos, pues los gobernados podrán impugnarla a través del juicio de amparo o bien alguno de los órganos, poderes o entes legitimados podrán hacerlo vía la controversia constitucional con motivo de su primer acto de aplicación, empero, su constitucionalidad no puede ser objeto de estudio en esta controversia. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias señor ministro Valls, tiene la palabra la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. En torno a los temas que se están tratando en este momento, debo mencionar que por lo que hace a la autoridad intermedia, yo estoy totalmente de acuerdo con lo que establece el proyecto del señor ministro Silva Meza, estoy de acuerdo en que no es una autoridad intermedia, no es la función ni es la forma en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado qué debe entenderse por esto, por tanto, coincido plenamente con la propuesta. En lo que sí estoy en discordancia es, en que sí creo que al Ayuntamiento, y de alguna

manera se le está restringiendo en lo relacionado con su facultad reglamentaria, tratándose de acceso a la información, porqué razón digo esto, es verdad que se ha establecido que el Congreso del Estado, tiene facultades para la creación de este tipo de Institutos, sin embargo, también el artículo 115 de la Constitución, en la fracción II, establece: “Los Municipios – y este es el caso del Municipio de Guadalajara- los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”. Y luego dice: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deben expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimentales, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación de la ciudadanía vecinal...” Qué se está estableciendo en esta fracción II, del artículo 115 constitucional, la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, de acuerdo a lo establecido por las bases municipales o por las leyes municipales que al efecto establezcan los órganos legislativos de los Estados; en este sentido es cierto lo que dice el señor ministro Valls, de que se sobreseyó en el juicio respecto de la Ley de Transparencia y esto no va a ser motivo de análisis en esta controversia constitucional; sin embargo, sí estamos analizando el artículo 9º de la Constitución, en la que en su último párrafo se establece: “El Instituto tendrá las atribuciones específicas que la ley otorgue...”, eso no lo podemos examinar, pero dice: “...sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por los Poderes, Entidades y Dependencias Públicas del Estado, Ayuntamientos...”, y aquí es donde incumbe esto al Ayuntamiento que ahora nos ocupa, “...y por todo organismo público o privado que reciba, administre o aplique recursos públicos, estatales o municipales”, qué quiere esto decir, que de alguna manera se está estableciendo ya desde la Constitución del Estado, que estarán sometidos, precisamente a este Instituto, los Ayuntamientos, y desde este momento se está determinando que sus decisiones serán

vinculantes para ellos, y creo que conforme a lo establecido en la fracción II, del artículo 115 constitucional, de alguna manera se está invadiendo una esfera de competencia que corresponde de manera exclusiva al Municipio, y así lo reconocimos en este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 12/2001, lo señalé desde mi primer intervención, en cuanto se empezó a discutir este asunto; determinamos qué se entendía por bases generales de administración municipal, y dijimos que no solamente comprende lo referente al establecimiento de una serie de normas esenciales relacionadas con la estructura del Ayuntamiento y sus elementos, los derechos y obligaciones de sus habitantes, los aspectos esenciales de funcionamiento de la administración pública municipal vinculados con la transparencia en el ejercicio del gobierno, los procedimientos de creación normativa del Ayuntamiento; y, que además, lo que se establecía y que he leído en la fracción II, del artículo 115 constitucional era de manera enunciativa más no limitativa, por tanto, podrían señalarse como bases generales una serie de atribuciones en las que se determina que el Ayuntamiento tiene la facultad de legislar en esas materias específicas a través de bandos de policía, buen gobierno, reglamentos, y por esta razón, yo considero que si se está estableciendo en el artículo 9º de la Constitución del Estado, que se deben someter a lo establecido por el Instituto de Transparencia, y que las decisiones de éste serían vinculantes aun cuando no se analice la constitucionalidad de la Ley de Transparencia que también fue reclamada pero que por motivos de improcedencia no pudimos entrar al análisis de su constitucionalidad, sí considero que esta última parte del artículo está violentando el artículo 115 constitucional, fracción II, y que de alguna sí se está invadiendo la esfera de competencia exclusiva de los Municipios en este aspecto concreto, por estas razones, señor presidente, yo estaría en contra de la propuesta en este sentido.

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

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente. Me siento en la necesidad, en primer lugar, de aclarar mi voto anterior, cuando voté porque el Estado de Jalisco puede crear órganos autónomos en la Constitución, lo entendí, sin atribuciones de poder, puede crear el Instituto de la Mujer, etcétera, en ese sentido mi convicción sigue siendo de inconstitucionalidad por el primer concepto de violación que analizamos; en cuanto a éste de violación al artículo 115, el tema de Municipios discutimos mucho, la finalidad del 115 constitucional, y dijimos: esto es una especie de capelo o un domo que ha creado la Constitución en cuanto a la autonomía municipal; el Estado no se puede meter con los Municipios, excepto en aquello que le está expresamente permitido, y lo que le está expresamente permitido, pues es reglamentar a través de leyes orgánicas municipales, como se llama, lo que vendría a ser el Estatuto Jurídico de los Municipios, su pequeña Constitución, cuántos regidores habrá, las fechas de cambio de poderes, lo que es propio de una ley orgánica municipal. También le está permitido dictar directamente leyes impositivas, que van a dar directamente a la hacienda municipal, el impuesto predial, lo determina el Estado, ya se dan algunas intervenciones a los Municipios, el cobro de derechos, etcétera, aparecen directamente en ley, y esto, por mandato constitucional, el principio de reserva de ley en materia de contribuciones. Pero fuera de esto, lo único que puede hacer el Estado es dar bases generales, para que el Municipio se organice a lo interno. Yo oí con mucha atención como la mayoría de los ministros, han defendido la esfera de atribuciones del Estado frente a la Federación, pero igual, hay una esfera de atribuciones municipales frente al Estado, que merece el mismo respeto y consideraciones de rango constitucional, ¿qué sucede con la Ley de Transparencia? Que el Estado, las autoridades centrales someten al Municipio a la Ley Estatal, y crean el órgano específico que va a controlar, a garantizar que el Estado, el Municipio particularmente, respete el derecho a la información, esto es una, sobre imposición inaceptable, el Estado, está invadiendo la esfera de atribuciones del Municipio, puede decir en la ley, cuáles son los requisitos para obsequiar el derecho a la información, puede establecer

en ley la obligación de transparencia, pero no controlar directamente por autoridades estatales, la observancia de la ley respectiva, esto tiene que hacerlo cada uno de los municipios; en ese sentido, también por violación al artículo 115, yo me pronuncié por la inconstitucionalidad de la ley.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa el asunto a debate, yo añadiría en esta línea por la que también yo me pronuncio, que esta violación del artículo 115, se pone para mí más de manifiesto si vemos el capítulo de las sanciones, en donde es posible que se suspenda temporalmente del cargo a un presidente municipal, por aplicación de esta Ley, o sea, que llegue un momento en que el Municipio, queda completamente sujeto a decisiones, en que la situación de su autonomía queda muy disminuida, yo creo que lo hecho por la Federación, resulta muy ilustrativa, y sin que esto sea propiamente algo que jurídicamente deban seguir los estados; sin embargo, en otros casos, hemos considerado que es hasta cierta punto orientador, claro esto es para el orden federal, pero cuando en la propia Constitución, se establecen ciertas reglas generales, y el Legislador Federal, actúa en la forma como lo hizo en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que simplemente sujeta al Poder Ejecutivo, pero es profundamente respetuosa de los otros Poderes, aquí no hay municipios, pienso yo, que con cierta coherencia, las legislaturas de los Estados, deben proceder del mismo modo, en lo de los Poderes, ya mencioné que el Municipio no está legitimado para mí, para hacer planteamientos de esa naturaleza, pero bien sabemos, que aún la Suprema Corte llegó a reconocer con base en las reformas que se hicieron en el periodo de 1982-1988, el Municipio es un poder, y hay las tesis correspondientes, y entonces se habló del poder municipal, esto se debatió mucho en controversias constitucionales planteadas por los municipios, y esto de algún modo, respalda lo que fue en mil novecientos noventa y cuatro, la incorporación del Municipio como órgano legitimado, como ente legitimado, para plantear controversias constitucionales; y si bien no se

habló del poder municipal de modo expreso, pues substancialmente se consideró que era un poder.

Entonces, yo si pienso que por estos aspectos sí es inconstitucional la norma reclamada, la norma impugnada en esta controversia y en ese sentido me pronunciaré.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** He escuchado con mucha atención las objeciones al proyecto. En la famosa Controversia Constitucional 12/2001, la Corte estableció lo que según para este Tribunal Pleno eran las Bases Generales de la Administración Pública Municipal, y dijo que de manera enunciativa más no limitativa, podían señalarse como Bases Generales de la Administración Pública Municipal, entre otras, las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental, la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieran uniformidad.

Las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información pública gubernamental deben entenderse, en mi opinión, como reglas que se dan a los municipios para cuando no existe una regulación uniforme estatal, porque si no tendríamos cincuenta y nueve reglamentos, leyes para la transparencia y el acceso a la información gubernamental en Jalisco, quinientas leyes en otro Estado, doscientas y pico de leyes en otro Estado, etcétera; eso provocaría un problema muy grave de interpretación para el público en general, para los abogados, para toda la gente, los periodistas que son los que buscan el acceso a la transparencia, a las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental; tendríamos regulaciones que a través de cantidad de chicanas legislativas municipales impedirían ese acceso,

como lo hemos visto en algunos lados, y sería una babel de normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.

Por eso a mí me parece que al encontrarse garantizada constitucionalmente por el 6º constitucional, creo que es una regulación que requiere acceso uniforme en cada entidad federativa, porque no creo que sea congruente con un Estado democrático, en el que se le debe dar prioridad a la rendición de cuentas y al libre acceso de los ciudadanos a la información pública, el establecer que cada Municipio pueda emitir el reglamento en el que pueda establecer los límites que estime convenientes.

El artículo 6 de la Constitución de Jalisco, que en la ocasión anterior se comentó, habla de que se garantizará, informar, transparentar acceso a la información para evitar los ciento veintiséis reglamentos, perdón, esos son los municipios que hay en Jalisco; y creo que esta interpretación que va de acuerdo, me parece con el proyecto, es la adecuada.

Yo me pronunciaré por tanto, en el sentido del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Les parece que podemos tomar la votación.

Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Voy a tratar de dar una lectura rápida a una notita que atiende, desde mi punto de vista de manera complementaria, lo que se narra en el proyecto. Recuerdo a los señores ministros que en los conceptos de invalidez se plantearon las dos cuestiones, la primera de que no se podían crear mayores organismos autónomos que los que previera la Constitución en función de violación a determinadas circunstancias y a determinadas características; y, el segundo argumento en relación a la violación a la fracción I del 115, en relación a que este Instituto se constituía en una autoridad intermedia respecto a la cual no ha habido objeción en este sentido. Este es un

tema el que emerge ahora un tanto novedoso, no alegado, pero que sí se vincula y está ahí. Nosotros hemos establecido que la facultad de un constituyente estatal para crear un órgano autónomo dirigido a garantizar el derecho a la información, se desprende del artículo 6º, en conjunción con el 124 de la Norma Suprema, en lo fundamental, más los que hemos señalado. Como ya ha quedado apuntado, el 124 constitucional establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; el 124 constitucional prevé lo que puede denominarse un sistema de distribución de competencias por exclusión entre la federación y los estados, a partir de ese sistema en términos generales los poderes no delegados a la federación ni prohibidos constitucionalmente a los estados, quedarán reservados a éstos. Al adoptar ese modelo con independencia de nuestra realidad histórica, la Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación Mexicana nació de un pacto entre estados o entidades territoriales preexistentes, que delegaron en un poder central ciertas facultades reservándose las restantes. Con base en ese modelo de distribución de competencias, hemos determinado que la facultad del constituyente estatal para crear un órgano autónomo dirigido a organizar el derecho a la información, se desprende del artículo 6º, en conjunción con el 124 de la Norma Suprema, así como de las disposiciones constitucionales que organizan el estado federal y el principio democrático.

Ahora bien, ese sistema de distribución competencial, por exclusión, es solamente aplicable a la relación entre federación y estados, por lo que no es propio de las relaciones de aquellos con los municipios, tratándose de los municipios, la Constitución Federal parece que ha adoptado un sistema de competencia expresa, de tal forma que, en principio, aquellas facultades que la Norma Suprema concede expresamente a los municipios, y en todo caso a aquellas otras implícitas, pero tendentes a ejecutar tales facultades de modo eficaz, son las únicas que pueden componer el ámbito de la autonomía municipal. Con esta base, el Pleno de esta Suprema Corte ha resuelto que los municipios carecen de

facultades para crear a través de un reglamento organismos de protección de derechos humanos, -recuerdo a ustedes aquella del rubro: Comisión Municipal de Derechos Humanos de Huajuapán de León Oaxaca, el reglamento que la crea expedido por el Ayuntamiento, transgrede el artículo 16 de la Constitución Federal-, se decía en síntesis, en conclusión, el Ayuntamiento de Huajuapán, carece de facultades, tanto para crear organismos descentralizados por sí solo, como para legislar en lo relativo a los organismos protectores de los derechos humanos, pues dicha atribución no está contemplada en la Constitución Federal, ni en la del Estado, así como tampoco en alguna de las legislaciones secundarias de carácter federal o local; en consecuencia, como primera consideración, podría establecerse que la creación y configuración de un órgano estatal autónomo, cuyo fin consiste en garantizar el derecho fundamental en la información frente a autoridades municipales, no invade la autonomía municipal, porque los municipios carecen de facultades constitucionales para crear instituciones dirigidas a proteger derechos fundamentales, es decir, el sometimiento de un Municipio a la jurisdicción estatal en lo relativo a la protección del derecho a la información, no viola la autonomía municipal, porque al Municipio no le incumbe, en exclusiva, controlar la actuación de las autoridades municipales en lo que atañe a ese derecho fundamental. En ese orden de ideas, la creación y configuración de un órgano estatal autónomo cuyo fin consiste en garantizar el derecho fundamental en la información, incluso frente a autoridades municipales, no invade la autonomía municipal, sino que, por el contrario, incluye a los municipios dentro del ámbito de aplicación del artículo 6º constitucional, en concordancia con el principio consistente en que todas aquellas autoridades nacidas de la Constitución, deben ajustar sus actos a ella. Si se llega a la conclusión de que sí se invade la autonomía constitucional, entonces habría que reconocer, en consecuencia, la facultad de los municipios de crear órganos o mecanismos dirigidos a proteger el contenido del artículo 6º constitucional, lo que parece contrario a las tendencias interpretativas de este Tribunal Pleno, según la jurisprudencia a la que hemos hechos referencia.

En ese mismo sentido, esta Suprema Corte ha establecido que las constituciones y las leyes locales que facultan a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración municipal, no invaden la esfera competencial de los municipios, especialmente porque si el Municipio es un nivel de gobierno con una esfera competencial propia, esto es un poder, ella se encuentra constitucionalmente limitada en diversas materias a lo establecido en la Legislación Local de la entidad federativa en que se ubican, salvo el caso en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorgue expresamente el ejercicio absoluto de determinadas facultades.

En consecuencia el hecho de someter a las autoridades municipales a una autoridad estatal a fin de garantizar el derecho a la información, no es, en automático, violatorio de la autonomía municipal.

Distinto es, en todo caso, que un acto concreto del órgano autónomo estatal, pudiera, en algún momento, poner en juego la autonomía municipal para evitar esas situaciones el Municipio cuenta con medios de control constitucional a tales efectos.

Esto es un argumento complementario a los que se dice en el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, se ha mencionado que no debería el Municipio tener ingerencia en materia de acceso a la información, al haberse creado un organismo constitucional autónomo por parte de la Legislatura del Estado y porque de alguna manera hay un precedente, en el que se dijo que no era factible que se creara un organismo relacionado con los derechos humanos.

Yo creo que son dos cosas que no tienen vinculación, ¿por qué razón? En primer lugar un organismo relacionado con la vigilancia de los derechos humanos, está emparentado directamente con el artículo 102 constitucional. Y el 102 constitucional, al mismo tiempo que está estableciendo la creación de un organismo constitucional autónomo federal, también está estableciendo la obligación de que las Legislaturas de los Estados, creen en su Constitución y en sus Leyes, a este organismo constitucional, también de carácter estatal.

Entonces, bueno, aquí constitucionalmente se le está dando la atribución a la Legislatura del Estado, constitucionalmente hablando, y hablo de la Constitución Federal.

En el presente caso, yo creo que el problema fundamental es que las bases orgánicas según lo manifestamos en este asunto que fue donde se dio prácticamente una doctrina constitucional, respecto de las atribuciones del Municipio y respecto de lo que en un momento dado debe conocerse, como lo que es, un orden jurídico municipal y así se reconoció expresamente, se determinó que ellos tenían, los Municipios, la facultad reglamentaria para que a través de sus bandos de policía y buen gobierno, llegaran a establecer todo este tipo de situaciones, tomando como base, precisamente, las bases de las leyes municipales que al efecto estableciera el Congreso del Estado.

No es válido argumentar entonces que si el número de municipios es muy grande, esto tendrá la relación directa con el número de Reglamentos que en materia de Acceso a la Información se tuviera que dar, porque finalmente la Constitución así lo está previendo en todas las materias relacionadas precisamente con el aspecto financiero de los Municipios, los servicios públicos y además con su administración y gobierno.

Pero además no solamente se trata del número, se decía hace ratito, que en un momento dado la idea era que no hubiera tantos reglamentos

y que se esté sometido exclusivamente a la Legislación que al efecto establezca el Congreso del Estado.

Y yo diría, por qué razón si en la propia Constitución en el artículo 115, en el inciso e), nos dice que es factible pero de manera residual, siempre y cuando el inciso e), nos dice: las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos de policía y reglamento correspondiente.

Solamente en ese caso, y lo dijimos también en este asunto, en el 12/2001, dijimos: esa facultad que se establece en el inciso e) de la fracción II del 115 constitucional, es una facultad que se establece en favor de las Legislaturas de los Estados, para que de manera emergente tengan una Legislación que sea aplicable a todos los Municipios, siempre y cuando en las materias relacionadas con las bases municipales, no exista un reglamento específico emitido por los Ayuntamientos.

Cuando no exista ese reglamento, no estén en posibilidades de hacerlo económicas, jurídicas, lo que ustedes quieran, no se emita ese reglamento, entonces entra el inciso e) del 115, para que sea la Legislatura del Estado, la que pueda en un momento dado legislar en esa materia, de acuerdo a las bases municipales.

Incluso dijimos hay dos tipos de bases municipales que eso depende de la técnica legislativa de cada órgano legislativo para especificar de manera directa todo lo relacionado con la Ley de Transparencia.

O bien, decir, éstas son las que pueden regir de manera uniforme para todo el Estado y éstas las que en un momento dado, pudieran regir para aquellos Municipios que no hayan emitido los reglamentos correspondientes.

Entonces, de tal manera que yo considero que no es el número de municipios ni un sólo principio democrático el que puede evitar que se aplique el 115 constitucional.

En mi opinión, señor, yo insisto, sí hay una invasión de esferas en las atribuciones de los municipios en este aspecto.

Gracias, señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** ¿Consideran que está suficientemente discutido?

Toma la votación, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Cómo no, señor presidente.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** En contra.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.-** Brevemente, nada más para decir por qué razón voy a votar en la forma en que lo haré.

Es que no es un asunto fácil; es, como se ha demostrado a través de la intervención de los señores ministros, muy difícil el problema a resolver.

Sin embargo, yo me inclino por el sentido del proyecto, no solamente por una cosa tan importante que ha señalado el señor ministro ponente.

Estamos en presencia de una regulación, de una reglamentación sobre garantías individuales, sobre el artículo 6º constitucional; y yo creo que esto no puede quedar con la opción que se presenta con los señores ministros que se han opuesto al proyecto, en el sentido de que se puede hacer esta reglamentación a través de un bando de policía y buen gobierno municipal, a través del reglamento municipal; no, esto tiene que provenir de ley. Pero además, hay otra cuestión de orden práctico muy importante, que no puede uno abstenerse de tomarla en cuenta: en la iniciativa elaborada por los que tienen facultades para iniciar las leyes, específicamente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se dijo algo que, claro repercute en la ley federal, pero que también debe tomarse en cuenta para las leyes

locales. Dijo en esa iniciativa, lo siguiente: “Si el gobierno debe ser controlado por medio de la publicidad de sus actos, resulta claro que no puede esta publicidad quedar a criterio del propio controlado, sino que debe ser un recurso accesible a aquéllos que se encuentran facultados para ejercer ese control, los propios ciudadanos que delegaron en sus representantes el poder de tomar decisiones de gobierno en su nombre.” Imaginemos por un momento que cada uno de los municipios, efectivamente tiene que hacer su propio reglamento y establecer su órgano, pues, de alguna manera descentralizado o autónomo, y el reglamento correspondiente para señalar en qué casos va a dar la información y en qué casos no va a darla. Creo que no resultará. Por eso, inclusive con dudas, yo voto en favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.-** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.-** En los mismos términos en que votó la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.-** En contra del proyecto y por la inconstitucionalidad que se demanda.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.-** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, AZUELA GÜITRÓN.-** Voy a votar a favor del proyecto; han dado razones que me llevan a recapacitar y, además, esto finalmente tendrá que traducirse en actos concretos de aplicación de la ley que son susceptibles del amparo. De manera tal que, si en un momento dado se presentan situaciones que pudieran ser lesivas a un ser humano, él podrá defenderse a través del juicio de amparo. Pienso que, efectivamente, esta posición haría muy complicado –como lo decía el ministro Góngora y luego lo recalca el ministro Díaz Romero- que pudiera salvaguardarse este derecho que otorga el artículo

6° de la Constitución, a través de bandos de policía y buen gobierno o de disposiciones que dictaran los municipios, en relación con este tema.

Pienso, pues, que ante una situación conflictiva, es preferible salvaguardar este derecho a la información, con lo que popularmente se llama “candados”, de que, si se hace mal uso de estas atribuciones, habrá la posibilidad de defenderse en contra de ellas.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay mayoría de cinco votos, en favor del proyecto, en cuanto el reconocimiento y validez de la fracción VI, del artículo 9º, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En consecuencia:

**SE APRUEBA EL PROYECTO, PORQUE CONSIDERÁNDOSE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA, NO SE REQUIERE VOTACIÓN ESPECIAL; SE HUBIERAN REQUERIDO OCHO VOTOS EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD; EN CONSECUENCIA, DEBE ENTENDERSE QUE EL PROYECTO QUEDA APROBADO Y EN LA PRIMERA PARTE SE HARÁ EL ENGROSE CON EL ENRIQUECIMIENTO DE TODO LO QUE SE ESTUVO MANEJANDO AQUÍ EN TORNO A LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL, DE EMITIR ESTA LEY.**

Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor presidente.

Nada más para pedirle de favor que, una vez que esté engrosado, se me permita formular voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, se reserva el derecho a la ministra Luna Ramos, para formular voto particular.

Ministro Gudiño Pelayo, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Para sumarme a ese voto de la ministra Luna Ramos, si es que ella no tiene inconveniente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se suman al voto particular de la ministra Luna Ramos; se reserva pues, el derecho a formular voto de minoría, por lo que advierto, será voto de minoría.

Bien, se cita a la ministra, a los ministros a la sesión que dentro de un minuto se realizará en forma privada; y para la sesión de mañana a las once en punto.

Esta sesión, se levanta.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HORAS).**