

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA JUEVES 24 DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

| NÚMERO | ASUNTO | IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS. |
|----------------|--|--|
| 9/2004 | <p>ORDINARIA TREINTA Y NUEVE DE 2005.</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco en contra del Poder Reformador, integrado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y Municipios de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez de los decretos números 16,541, 16,594, 19,674 y 19,960, por los que se modificaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política estatal, publicados en el Diario Oficial "El Estado de Jalisco" el 28 de abril y el 1° de julio de 1997; el 13 de marzo y el 1° de mayo de 2003, respectivamente; así como de otros actos.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ)</p> | <p>3 A 25. RETIRADO.</p> |
| 18/2004 | <p>ORDINARIA TREINTA Y CUATRO DE 2005.</p> <p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por Diputados de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Colima, en contra del Congreso y del Gobernador de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez del artículo 5°, fracciones V y XIV, de la Ley de Expropiación estatal, reformado mediante el Decreto publicado el 8 de mayo de 2004 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA)</p> | <p>26 A 64 Y 65. INCLUSIVE.</p> |

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
VEINTICUATRO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CINCO.**

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

MARIANO AZUELA GÜITRÓN

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

JUAN DÍAZ ROMERO

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO

JUAN N. SILVA MEZA

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

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

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

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 117 ordinaria, celebrada el martes ocho de noviembre en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno, el acta con la que ha dado cuenta el señor secretario.

Consulto si en votación económica se aprueba.

(VOTACIÓN)

APROBADA EL ACTA.

Continúe dando cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor, con mucho gusto.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 9/2004, PROMOVIDA POR EL
PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE
JALISCO, EN CONTRA DEL PODER
REFORMADOR, INTEGRADO POR LOS
PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, Y
MUNICIPIOS DE LA MENCIONADA
ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO
LA INVALIDEZ DE LOS DECRETOS
NÚMEROS 16,541, 16,594, 19,674 Y 19,960,
POR LOS QUE SE MODIFICARON Y
ADICIONARON DIVERSAS
DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA ESTATAL, PUBLICADOS EN EL
DIARIO OFICIAL “EL ESTADO DE
JALISCO” EL 28 DE ABRIL Y EL 1° DE
JULIO DE 1997; EL 13 DE MARZO Y EL 1°
DE MAYO DE 2003, RESPECTIVAMENTE;
ASÍ COMO DE OTROS ACTOS.**

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

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

**SEGUNDO.- SE SOBRESEE LA PRESENTE CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL, POR LO QUE RESPECTA A LOS
DECRETOS LEGISLATIVOS EMITIDOS POR LA LEGISLATURA
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO E IDENTIFICADOS
CON LOS NÚMEROS 16,541, 16,594, Y 19,960, MISMOS QUE
FUERON PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL
ESTADO DE JALISCO, LOS DÍAS 28 DE ABRIL Y 1° DE JULIO
DE 1997 Y 1° DE MAYO DE 2003, RESPECTIVAMENTE.**

**TERCERO.- SOBRESEE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA,
POR LO QUE RESPECTA AL ACTO RECLAMADO EN EL
QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ, POR LAS RAZONES
SEÑALADAS EN EL CONSIDERANDO CUARTO DEL PRESENTE
FALLO.**

**CUARTO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ACTOS
IMPUGNADOS, CONSISTENTES EN EL DECRETO NÚMERO
19,674, EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE
JALISCO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL “EL ESTADO
DE JALISCO” EL DÍA 13 DE MARZO DE 2003, EL OFICIO SIN**

NÚMERO DE FECHA 7 DE ENERO DE 2004, REMITIDO POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE JALISCO, AL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DE ESE ESTADO, EL ACUERDO ECONÓMICO NÚMERO 1266/04, EMITIDO POR LA REFERIDA COMISIÓN DE JUSTICIA EL 16 DE ENERO DE 2004 Y EL OFICIO NÚMERO DDC 2371-LVI, DE FECHA 20 DE ENERO DE 2004, REMITIDO POR EL OFICIAL MAYOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, AL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL MISMO ESTADO.

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

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno esta ponencia.

Tiene la palabra el señor ministro ponente José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor ministro presidente.

Como lo acaba de mencionar el señor secretario general, esta es una controversia constitucional que promueve el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, en representación del Poder Judicial de la Entidad, como él también lo mencionó, lo que se está impugnando es la discusión y aprobación de unos Decretos de la Legislatura, en relación con una reforma a la Constitución, los correspondientes Acuerdos de los Ayuntamientos para aprobar a su vez dentro del sistema de reformas constitucionales del Estado de Jalisco estas reformas, la discusión y aprobación a algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y un Acuerdo económico de fecha 16 de enero, supuestamente aprobado en enero de 2004 y otro oficio del 20 de enero de 2004 también de la Legislatura del Estado, dirigido a el Poder Judicial del Estado; los conceptos de invalidez son cuatro los que se plantean en este caso, el primer concepto de invalidez es relativo a que hay una disposición del Estado de Jalisco que afecta al principio de división de Poderes, vale la pena señalar por lo que más adelante voy a decir a ustedes que este acto o estos preceptos están combatidos en relación con

los oficios impugnados; en el segundo concepto de invalidez, se plantea un problema de retroactividad de los preceptos; en el tercer concepto de invalidez, también retroactividad de los preceptos y el cuarto concepto de invalidez, tiene que ver con la aplicación concreta que se hizo de estos asuntos; en el último concepto de invalidez también tiene que ver con los oficios reclamados, ¿por qué me interesaba señalar estos cuatro aspectos? Por las siguientes razones: este asunto me fue turnado el 28 de febrero de 2004 y lo listé para este Tribunal Pleno para su vista el día diez de marzo de 2004, es decir, ya algún tiempo y lo que vale la pena destacar aquí es que estas mismas normas y los mismos actos impugnados en este asunto fueron materia de un juicio de amparo promovido por los mismos 14 magistrados que se mencionan en la primera controversia como afectados, por la retroactividad de las reformas impugnados, se trata como lo decía el Secretario General de Acuerdos, de los decretos 16,541, 16,594, 19,674 y 19,960, que fueron emitidos por la Legislatura del Estado de Jalisco y por diversos actos de aplicación de esas reformas, al 10 de marzo de 2004, que recuerdo fue el momento en que se bajó el proyecto, no se había resuelto este amparo, la sentencia se dictó por el juez el 16 de agosto de 2004, en ella se concedió el amparo a los magistrados del Supremo Tribunal de Jalisco, por considerar que la aplicación de las reformas resultaba inconstitucional por violar en perjuicio de los quejosos el principio de retroactividad de la ley, se declaró la inconstitucionalidad y esto es importante de los artículos 61 y tercero transitorio, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el amparo se concedió para el efecto de que no se les aplicaran a esos magistrados en el presente y en el futuro los mismos preceptos, por lo cual se debería respetar su carácter de inamovibles en el desempeño de su cargo, esto está en la página 51 de la sentencia de amparo. La resolución de los diferentes recursos de revisión que se interpusieron es de 29 de septiembre de 2005 y llegaron a esta Suprema Corte de Justicia, hasta el pasado 18 de octubre, el acuerdo correspondiente es del día siguiente, los recursos que fueron resueltos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, son: el expediente

888/2004, interpuesto por el Secretario General del Congreso del Estado, el cual se desechó por improcedente; el 889/2004, interpuesto por la Comisión de Justicia del Estado de Jalisco, se desechó por improcedente; el 887/2004, interpuesto por el Congreso del Estado por conducto de su mesa directiva, confirmó la sentencia recurrida y otorgó el amparo; el 780/2004, interpuesto por los quejosos, confirmó la sentencia recurrida y concedió el amparo, de forma tal que están estos temas planteados, recibí dictámenes de las ponencias de los señores ministros Juan Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, mismos que desde luego agradezco, los argumentos que me hacen valer en los tres dictámenes son relativos a la oportunidad, sostienen los señores ministros que a diferencia de lo sostenido en el proyecto, el oficio de fecha 7 de enero de 2004, sí constituye un acto de aplicación de los decretos 16,541, 16,594 y 19,960, porque en el primer caso, la publicación del decreto no implica su aplicación, es necesario dicen ellos un acto de individualización implícita o explícita, en el caso de los demás decretos, su aplicación es implícita, porque la posibilidad de que la Legislatura local solicitará al Poder Judicial el dictamen técnico, deriva de los cambios normativos de la Constitución local y de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; lo anterior me parece correcto, creo que tienen toda la razón los señores ministros en los tres dictámenes que someten y yo estaría dispuesto a reflejarlo en el engrose; sin embargo, y aquí es donde quiero hacer el planteamiento que me parece importante para este asunto dado que los magistrados del Poder Judicial del Estado de Jalisco también solicitaron el amparo por los mismos actos y éste le fue concedido y confirmado en la revisión, considero que este asunto se ha quedado sin materia por las siguientes razones: La primera, aunque se trata de medios de control distintos, los actos reclamados tanto en el amparo como en la presente Controversia Constitucional, giran en torno a un mismo hecho, la solicitud del dictamen técnico que la Legislatura del Estado de Jalisco, hizo al Poder Judicial actor relativo a la evaluación y calificación del desempeño de los magistrados integrantes del Poder Judicial.

El amparo concedido elimina jurídicamente ese acto, ya que en el amparo se decretó, repito, la inconstitucionalidad del artículo 60 de la Constitución local, en el que se establece el nuevo período de duración de los magistrados, y el proceso de ratificación donde se menciona el dictamen técnico; asimismo, se decretó la inconstitucionalidad del artículo tercero Transitorio, tercer párrafo, del Decreto número 16,541 que prescribe: Que los magistrados que no hayan optado por el procedimiento de retiro voluntario, se entenderían nombrados para un término de siete años. La razón fundamental de la concesión del amparo, fue que las reformas constitucionales y legales, fueron aplicadas retroactivamente a los catorce magistrados quejosos en el amparo, y mencionados en la demanda de Controversia Constitucional, que insisto son los mismos. Ninguno de los argumentos planteados en la Controversia Constitucional, se dirige a cuestionar la constitucionalidad en abstracto de las normas reformadas por los decretos impugnados, sino sólo su aplicación a los catorce magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, que en término de la Legislación anterior habían adquirido inamovilidad; en consecuencia, si se llegara a declarar la invalidez de los actos impugnados en la presente Controversia, el efecto que dicha declaratoria tendría, sería la nulidad de esos mismos, lo cual ya fue obtenido por los magistrados al haberseles concedido el amparo; en otras palabras, los beneficios obtenidos en el amparo no podrían ser mayores al resolverse el presente asunto.

Más aún, en el amparo y su revisión correspondiente se declaró la inconstitucionalidad del artículo 61 de la Constitución local, en el que se basan tanto los actos de aplicación del amparo, como los de la presente Controversia Constitucional, para el efecto de que no le sea aplicado a ninguno de los catorce magistrados, es decir, para que quede sin efecto la solicitud del dictamen técnico, y para que este no sea elaborado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, respecto de esos magistrados; en consecuencia, me parece claro, que la presente Controversia se ha quedado sin materia, máxime que en el caso, las normas que se impugnan con

motivo de los actos de aplicación, y se constriñen como se desprende de la demanda, a los mismos catorce magistrados. La consecuencia de que se haya quedado sin materia es como sabemos el sobreseimiento de la Controversia Constitucional en términos del artículo 19 fracción V, en relación con el 20 fracción II de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional que dicen:

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes. V. Cuando hayan cesados los efectos de la norma general o acto materia de la Controversia.

XX. El sobreseimiento procede en los casos siguientes.

2. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior”.

En el presente caso, al haberse resuelto en el amparo la inconstitucionalidad de los actos reclamados que son los impugnados en la presente Controversia, es claro que han cesado los efectos de los mismos, y en consecuencia, procede el sobreseimiento; en otras palabras, en virtud del amparo concedido no se podrá solicitar el dictamen técnico, ni tampoco tendrá el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, obligación de reelaborarlo con respecto a los catorce magistrados, pues estos han sido declarados como inamovibles por sus derechos adquiridos, no está demás recordar que todos los actos reclamados en la controversia del amparo, se refieren a los catorce magistrados aludidos, y sólo a ellos.

En consecuencia, y de ser aceptada por ustedes esta propuesta, creo que debía quedar un punto resolutivo único, que dijera: Se sobresee la presente Controversia Constitucional en términos de lo dispuesto en el último considerando del presente fallo, mismo que en caso de ser aprobado el asunto en el engrose redactaría en los términos acabados de apuntar.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como ustedes advertirán de la intervención del señor ministro José Ramón Cossío, en su calidad de ponente, l por lo pronto da por sentado, lo que nadie ha objetado, que el Pleno es competente para resolver este asunto, sobre esta base él advierte que se presenta una causa de improcedencia que no existía en el momento en que él presentó el proyecto, es una causa sobreviniente y que él, pues en este momento siento que modifica su ponencia en el sentido de sobreseer por este motivo. Al ser así, pongo a consideración del Pleno este planteamiento del señor ministro Cossío, y concedo el uso de la palabra al señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente.

Recordarán los señores ministros que en una reciente sesión confundí la vía de acción constitucional, con la de controversia, y ésta es controversia, porque ahí sostenía yo, que me agradaba mucho la tesis, que a pesar de que el acto de aplicación de la norma general impugnada, hubiera cesado en sus efectos, se entrara al estudio de fondo.

Y esa es la preocupación que me deja la propuesta del señor ministro ponente, en el sentido de dejar sin materia este asunto.

Me explico, a diferencia del amparo, donde hemos dicho que la insubsistencia del acto, o el sobreseimiento en general que se deba decretar por el acto de aplicación, lleva y trae como consecuencia el sobreseimiento en cuanto a la ley impugnada, creo que aquí debiéramos reconsiderar ese punto, yo veo una diferencia fundamental, para el amparo contra leyes, se exige la presencia de un agravio personal y directo, y en la doctrina judicial que hemos construido sobre el particular, distinguimos la ley autoaplicativa de la ley heteroaplicativa, permitimos que tratándose de leyes autoaplicativas que son aquellas, que desde el momento en que

entran en vigor, afectan la esfera jurídica de los gobernados, y los obligan a hacer o dejar de hacer lo mandado por la norma; esta distinción carece de sentido tratándose de controversias constitucionales.

Tratándose de controversias constitucionales, las partes, quienes están legitimados para figurar como partes, pueden impugnar la norma dentro de los treinta días siguientes a su publicación; hemos tenido casos donde la norma no ha entrado en vigor, como fue la Ley de Educación, para el Distrito Federal, no había una afectación a la esfera jurídica del Departamento del Distrito Federal, y como la norma de procedencia dice treinta días a partir de su publicación, aunque no había entrado en vigor la ley, se estudió su constitucionalidad; igual pasa, en esta controversia, el Poder Judicial del Estado de Jalisco, dentro de los treinta días siguientes a la publicación de los Decretos Legislativos que reclama, por medio de los cuales se modificaron la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial Estatal, pudieron impugnar la ley, sin acto de aplicación, y sin que sea autoaplicativa.

Yo me preguntó, ¿por qué si optaron por esperar el primer acto de aplicación, que ya se dio con los oficios aquí reclamados, ahora tendríamos que condicionar la procedencia del estudio de fondo a que haya un agravio materializado en contra del Tribunal? Creo que esto, no es necesario y creo que a pesar de que catorce magistrados, obtuvieron ya el amparo, porque se estimó inconstitucional, “atención”, el acto de aplicación de la ley, se aplicó retroactivamente, según nos informa el señor ministro Cossío Díaz, no se ha juzgado la constitucionalidad de la ley, sino al parecer solamente el acto de aplicación; pero aun habiéndose juzgado la ley, sería por aspecto de retroactividad y sin efectos generales, sino solamente para restituir a los agraviados en el goce de sus garantías individuales violadas.

Este es otro punto muy importante, en el amparo se defienden garantías individuales violadas, aquí se defiende la autonomía e

independencia del Poder Judicial Estatal, estamos propiamente en parte orgánica de la Constitución Federal y de la Constitución Estatal de Jalisco.

Si la ley que regula las controversias constitucionales, no exige para la procedencia de la controversia contra normas generales, la necesaria existencia de un agravio materializado, sino que simplemente da dos oportunidades de impugnación, dentro de los primeros treinta días que siguen a la publicación de la ley, o dentro de los treinta días que sigan al primer acto de aplicación, yo creo que ya se dio la condición, y que a pesar de que los magistrados hayan ganado el amparo, los efectos de fondo de la sentencia que aquí llegáramos a pronunciar, son muy distintos, no tienen que ver directamente con la persona de los magistrados, sino con cualidades intrínsecas de un Poder soberano del Estado de Jalisco; tengo muchas dudas en cuanto a la propuesta de que habiéndose concedido el amparo a los magistrados se deba declarar sin materia esta Controversia. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls y enseguida el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente, primero, quiero ofrecer una disculpa a este honorable Pleno por haberme incorporado a la sesión unos minutos tarde por causas ajenas a mi voluntad.

A mí sí me genera duda, inquietud, que a la fecha de hoy esta controversia sea procedente, trataré de explicarme, los actos impugnados, como ya sabemos derivan del procedimiento de ratificación de catorce magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco, y de ahí se impugna la Legislación Estatal correspondiente; del expediente de la controversia, se advierte que paralelamente a la misma, los magistrados afectados promovieron, como ya señalaba el señor ministro ponente, promovieron juicios de amparo en contra de tal procedimiento de

ratificación, en el cual, el juez de Distrito les otorgó el amparo, la suspensión, por considerar que conforme a la ley local, habían obtenido la inamovilidad en el cargo, sentencia que fue confirmada por el colegiado del conocimiento, esto, desde mi punto de vista, podría llevar y aquí está mi duda a la improcedencia de la controversia, al actualizarse la causa de improcedencia que prevé el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia, por cesación de efectos, dado que los actos impugnados en la controversia, ya no tienen efecto alguno, pues precisamente se emitieron dentro del procedimiento de ratificación de esos magistrados; es importante tener presente además, que este Tribunal en Pleno ha determinado, que tratándose de controversias constitucionales, la citada causa de improcedencia, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto impugnados, a diferencia del amparo, en el que no sólo se requiere que la autoridad responsable, derogue, o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos sean destruidos en forma absoluta, completa, incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, como se desprende de la Tesis de Jurisprudencia, de rubro, leo: **“CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIA DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS”**. Por lo tanto, si bien no paso inadvertido que la controversia y el juicio de amparo son de naturaleza y objeto diversos, como ha dicho atinadamente el señor ministro Ortiz Mayagoitia, así como que son distintos los sujetos que intervienen en ellos, lo cierto es que si los actos impugnados, en aquella, en la controversia, ya no tendrán efectos o consecuencias, no procede su estudio y por ende tampoco podrían examinarse las leyes que aquí se combaten, pues no pueden desvincularse de los actos de aplicación y examinarse de manera abstracta; por lo tanto, yo me pronuncio en el sentido que lo ha manifestado el señor ministro Cossío, ponente en este asunto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa en el uso de la palabra el señor ministro Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Yo participo de las dudas que ha externado el señor ministro Ortiz Mayagoitia, y más o menos son por el mismo rumbo, por el mismo tenor. También en relación con lo que acaba de expresar el señor ministro Sergio Valls, compartiendo la propuesta que modifica el proyecto en atención a lo resuelto en el juicio de amparo a favor de estos catorce magistrados, también tengo mis dudas, por lo siguiente: En principio, el artículo 69 de la Constitución del Estado de Jalisco, reformado mediante decreto 19,674, establece: Tres meses antes de que concluya el periodo de siete años para el que fue nombrado magistrado, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia elaborará un dictamen técnico en el que se analice y emita opinión sobre la actuación y desempeño del magistrado. El dictamen técnico, así como el expediente del magistrado, será enviado al Congreso del Estado para su estudio. El Congreso del Estado decide soberanamente sobre la ratificación o no ratificación de los magistrados, mediante voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Por otra parte, hay que destacar que quien promovió el juicio de controversia constitucional fue el Poder Judicial del Estado de Jalisco, al considerar que se vulneraba su esfera de atribuciones, y no los magistrados integrantes del mismo por una eventual afectación a su situación particular y, por otra, dicho precepto establece obligaciones bien definidas para los Poderes involucrados desde que inició su vigencia, independientemente de que la condición en él contenida esté sujeta a determinada temporalidad, toda vez que la obligación del Poder Judicial actor de realizar el dictamen técnico sobre la actuación de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia local nació desde la vigencia del precepto constitucional local, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Dicha norma dio vida a una diversa obligación a cargo del Poder Legislativo de la entidad, que es el que tendrá que decidir sobre la ratificación o no de los magistrados que se ubiquen en el supuesto

del primer párrafo de la norma impugnada, con independencia de que el Legislativo le haya solicitado el cumplimiento de sus obligaciones al Poder actor al requerirle la elaboración del dictamen técnico referido por el artículo 61 de la Constitución de dicha entidad, pues ello fue con la finalidad de ejercer su facultad soberana como órgano revisor de este dictamen.

En este caso, aun cuando pudiera estimarse que los actos reclamados en el citado juicio de amparo, así como las normas y actos impugnados en la controversia constitucional, estuvieran estrechamente vinculados y que con motivo de la concesión del amparo no tendría que resolverse la materia de aquélla, al respecto cabe señalar que ambas vías de control constitucional son de naturaleza diversa, toda vez que se rigen por disposiciones o reglas distintas; la procedencia tiende a las características de los actos y autoridades, las partes son diversas y los efectos, sobre todo los efectos, en una son limitados e incluso con carácter retroactivo, y en otra pueden ser generales, pero no obran hacia el pasado, excepto en materia penal, así que resulta pertinente precisar las características particulares de ambos juicios de control constitucional y las diferencias que hay entre cada uno de ellos.

A esto ha hecho referencia en forma sintética el señor ministro Ortiz Mayagoitia; va analizando -si se pueden analizar- ambos medios de control de regularidad constitucional y vamos a ir constatando, precisamente, la diferencia que afecta en este caso totalmente al problema planteado.

Son éstas las diferencias las que determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios de control constitucional sea distinta, pues por una parte en la controversia constitucional se tutela, primordialmente, la regularidad constitucional de actos y disposiciones generales, antes que el interés particular de quienes fungen como partes. Además, las sentencias que se dictan no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, conforme el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del

artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, -y ésta es la conclusión, o mi conclusión hasta el momento- aun cuando pudiera estimarse que cesaron los efectos de los actos impugnados en la controversia constitucional con motivo del otorgamiento del amparo, lo cierto es que en el fallo protector no se ocupó, por ser de distinta naturaleza, de la invasión de esferas alegada por el Poder actor, que adujo, se actualizó con el primer acto de aplicación de uno de los decretos, cuya invalidez solicitó. De manera que estimamos necesario que se resuelva la controversia constitucional, toda vez que cuando una controversia constitucional se presenta con motivo del primer acto de aplicación de la ley y ésta se reclama a pesar de que debe sobreseerse respecto del acto de aplicación, la materia se conserva, dado que el acto de aplicación es transitorio, pero la norma es permanente, y puede volverle a ser aplicada al órgano estatal correspondiente, poder o entidad política, pues si se decreta la improcedencia del juicio por el acto de aplicación, no debiera ser una causa para sobreseer respecto de la ley, en virtud de que, en el caso concreto, a los magistrados a quienes se les concedió el amparo no podrían aplicárseles las disposiciones constitucionales estatales, empero, esa circunstancia no operaría respecto de los restantes que no obtuvieron el amparo, al presumirse que ya no se encuentran en la situación a que se refiere el artículo 61 de la Constitución del Estado de Jalisco; esto es, la conclusión es: todavía hay la posibilidad de aplicación, si se deja vigente esta situación, existe la posibilidad de que siga aplicándose para los demás, ya se beneficiaron por la vía del juicio de amparo estos catorce magistrados, lo pertinente sería resolver el tema de invasión de esferas planteado ante los dos poderes, con independencia de la situación particular que tienen ahora los magistrados beneficiados por el juicio de amparo. Esa es mi posición hasta ahora señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Han solicitado el uso de la palabra el ministro Díaz Romero, la ministra Luna Ramos y el ministro Gudiño. Tiene la palabra el ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muchas gracias señor presidente. Se nos presenta aquí un caso muy interesante, como nos lo ha manifestado el señor ministro ponente, brevemente se trata de lo siguiente: se impugna fundamentalmente un artículo de la Constitución del Estado de Jalisco, el artículo 61 en su párrafo segundo; este artículo como todos los artículos y leyes, pueden ser impugnados desde diferentes puntos de vista o por diferentes medios de control de la constitucionalidad, en el caso este mismo precepto fue impugnado, por un lado, mediante el juicio de amparo contra leyes, siendo actores, siendo quejosos aquellos magistrados, creo que fueron catorce, que sus derechos fueron afectados con motivo de un acto de aplicación de este artículo; y por el otro, viene el Poder Judicial, representado por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco, también impugnando el mismo precepto, pero ya no representando a los quejosos en lo particular, de aquel juicio de amparo, sino representando al Poder Judicial del Estado, y específicamente aspectos que tienen que ver, más que con la titularidad de derechos subjetivos, con la titularidad de derechos como Poder, esto es como influencia o afectación de un Poder por el otro Poder, y esto queda claro si leemos el artículo 61 que ustedes podrán ver en la página ciento diecisiete, el párrafo correspondiente dice lo siguiente: “Tres meses antes de que concluya el período de siete años para el que fue nombrado un magistrado, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia elaborará un dictamen técnico en el que se analice y emita opinión sobre la actuación y desempeño del magistrado -aquí ya hay una obligación para el Pleno del Tribunal Superior de Justicia- el dictamen técnico, así como el expediente del magistrado -del magistrado correspondiente, no se señala aquí nombre ni apellido, sino el magistrado en abstracto- será enviado al Congreso del Estado para su estudio”, y luego viene algo que a mí me preocupa, dice: “el Congreso del Estado decide soberanamente sobre la ratificación o

no ratificación de los magistrados, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes”, esto de soberanamente, verdaderamente se presta a muchas interpretaciones, tal vez en el caso de que se llegue al fondo, habría que darle la interpretación adecuada a la Constitución, pero lo cierto es que de este artículo que se viene reclamando en el amparo que promovieron específicamente determinados magistrados, tiene un efecto, el efecto de que se proteja a los señores magistrados, pero dentro de los actos de aplicación; recordemos que el amparo contra leyes en cuanto a sus efectos no llega a invalidar la ley, sino que únicamente invalida en forma retroactiva los actos de aplicación, la ley en sí misma, como un molde sigue vigente para otro u otros muchos casos de aplicación. Es decir, no podemos decirle al Tribunal Superior de Justicia, en esta Controversia Constitucional, que ya quedaron sin efecto los actos reclamados, puesto que todavía subsiste el molde, la ley misma está rigiendo todavía; por eso es que a mí no se me facilita entender de que ya se resolvió el amparo y ahí se anuló inclusive la ley haya quedado sin efecto la ley, la ley sigue rigiendo, la ley no ha sido declarada invalidada.

Pero, vayamos a ver que cosa es lo que dice la ley reglamentaria, dice, el artículo 37: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá mediante acuerdos generales acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una Controversia Constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otras fueren las mismas, en este supuesto no correrá el término de la caducidad, etcétera, etcétera" Y esto es lógico, esto es lógico, porque en la controversia constitucional o en la acción de inconstitucionalidad se va a invalidar la ley eventualmente y entonces toda esta invalidación va a tener efectos forzosa y necesariamente en todos los juicios de amparo en donde no se puede invalidar la ley, sino solamente como efectos los actos de aplicación presentes y futuros, aplicados presentes y futuros, pero la ley sigue rigiendo.

Ahora se nos presenta el caso contrario y esto como que lógicamente ya no puede aceptarse, porque si bien es cierto que los juicios de amparo se concedieron inclusive en contra de la ley del artículo 61, el artículo 61 no ha desaparecido, sigue existiendo, lo cual nos da, creo yo, tema favorable para seguir examinando en este aspecto, a menos que haya alguna otra cuestión que lo impida, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este artículo 61.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa en el uso de la palabra, la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Sí, un poco en la misma línea del señor ministro Ortiz Mayagoitia, Silva Meza y don Juan Díaz Romero, en el sentido de que sí considero que debiera analizarse la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados en la controversia que ahora se somete a la consideración.

Las razones fundamentales por las que considero que debe hacerse este estudio, son precisamente porque se trata de dos medios de impugnación de control de constitucionalidad diferentes que tienen, pues procedimientos diferentes, pero sobre todo lo que importa es que las sentencias tienen efectos totalmente diferentes.

Si bien es cierto, que en el juicio de amparo se reclama de alguna manera los mismos decretos que son los 4 decretos combatidos en la Controversia Constitucional y los actos de aplicación y que de alguna forma el juez de Distrito y confirmado por el Tribunal Colegiado, ahorita checado en el propio expediente, fueron confirmadas estas sentencias de amparo en las que se concede la protección federal solicitada respecto de los actos de aplicación consistentes precisamente en estos oficios que determinan que debe emitirse un dictamen respecto del comportamiento del Poder Judicial del Estado de Jalisco, lo cierto es, que si bien es verdad que

también se concede el amparo por lo que hace a los decretos por aplicación retroactiva de los artículos que en un momento dado se vienen impugnando, concretamente el 61 y el transitorio de la Constitución local, lo que mencionan, el señor ministro Díaz Romero es muy cierto, los efectos del juicio de amparo van a ser que, evidentemente para estos quejosos, para estos magistrados que en este momento están acudiendo con esta calidad al juicio de amparo, pues, no se les aplique este artículo y desde luego se invalidaron los actos de aplicación correspondientes, pero los artículos siguen vigentes para el resto de la población, tanto en la Constitución local como en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, entonces, de alguna manera lo que se está controvirtiendo en la Controversia Constitucional, es una invasión de esferas, precisamente en la competencia específica de lo que es el Poder Judicial local, y yo quisiera traer a colación en este sentido el caso "Tlaxcala", de alguna manera estuvimos en la disyuntiva, también en este caso, de que había las dos vías de impugnación, tanto el juicio de amparo por una parte, por los magistrados de manera individual, y por otra parte, la Controversia Constitucional, entonces, si la Controversia Constitucional de llegar a declararse con la votación calificada necesaria, la invalidez de estos artículos, pues evidentemente se expulsan de la norma jurídica y dejan de tener vigencia para siempre, pero además, quisiera recordarles que la razón por la que se declaró la invalidez en el caso "Tlaxcala", fue porque no se había adaptado la legislación local a la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que establece la obligación del Congreso del Estado de adaptar su legislación local a la reforma constitucional, en el sentido de darles a los magistrados la posibilidad de gozar de autonomía, independencia, imparcialidad, estableciendo los procedimientos necesarios para que ellos puedan gozar de estas garantías, como Poder, no como magistrados en lo individual, entonces, a mí me parecería que estaríamos en una situación más o menos similar y que nos serviría hasta cierto punto de precedente el asunto de Tlaxcala para poder declarar la invalidez de estos artículos, que de alguna manera trastocan una situación que los magistrados en el Estado de Jalisco ya tenían conforme a la

legislación anterior, y que de alguna forma con la reforma que se estaba combatiendo en estos momentos, pues sí implica una violación en mi opinión, a sus principios de autonomía, imparcialidad e independencia, por qué razón, porque aun ya teniendo ellos la inamovilidad conforme a la legislación anterior, en esta reforma se está poniendo en tela de duda nuevamente su actuación y se está sometiendo a la consideración de un nuevo dictamen que el Congreso del Estado obliga al presidente del Tribunal Superior de Justicia, a emitir para evaluar la conducta de estos señores magistrados, que entiendo, ya tenían la inamovilidad de acuerdo a la legislación anterior, entonces, por estas razones, a mí sí me parece que debemos entrar al análisis de la controversia constitucional y determinar en el fondo su validez o invalidez. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro José de Jesús Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Lo que han dicho los señores ministros que me precedieron en el uso de la palabra, es muy cierto, estoy de acuerdo con ello, pero yo quisiera argumentar desde otra perspectiva también coincidente; recordarán los señores ministros, que en el amparo directo en revisión se planteó un asunto muy importante, qué sucede cuando habiéndose alegado la inconstitucionalidad de la ley que se aplicó en una sentencia, ésta en amparo se revoca por razones de legalidad, después de mucho tiempo de discusión se llegó a la conclusión de que había que atenderse al mayor beneficio para el quejoso, y el mayor beneficio, no obstante que ya no subsistía el acto reclamado, era precisamente la inconstitucionalidad de la ley, analizar la inconstitucionalidad de la ley, yo creo que este principio del mayor beneficio, no debemos circunscribirlo únicamente al amparo directo en revisión, sino que debemos elevarlo a un principio general de lo que se ha dado en llamar “el derecho procesal de la Constitución”, por lo tanto aquí, evidentemente que el mayor beneficio es el que se examine la constitucionalidad de la ley en controversias constitucionales, por

todos los defectos que ya ha destacado de manera tan precisa la ministra Luna Ramos, se trata de que aquí no se le está protegiendo garantías individuales de magistrados en lo individual, sino que se trata de la defensa que hace un órgano, de su independencia y de su autonomía, además de sus efectos generales, yo creo que es una magnífica oportunidad para decir que en estos medios de control constitucional siempre hay que atender al mayor beneficio, en el caso del amparo del quejoso, en el caso de las controversias el mayor beneficio de la Constitución y de las Instituciones establecidas por la Constitución; por tal motivo, yo por estas razones me sumo a la propuesta que ha hecho el ministro Ortiz Mayagoitia, que ha avalado la ministra Luna Ramos, ministro Juan Silva, el ministro Aguirre y el ministro Juan Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Desde luego, pienso que de todas las exposiciones solamente se ha abordado el tema relativo a la procedencia, es cierto que se han dado argumentos sobre que el efecto sería eliminar del orden jurídico esta norma, pero técnicamente como que esto se ha manejado como para fortalecer la posición que rechaza la improcedencia; sin embargo, el fondo está pendiente y, sin embargo, me parece muy interesante lo que han planteado porque revela que el juzgador debe cumplir con cierta técnica y en principio no estudiar el fondo para ver si declara procedente la instancia, lo cierto es que por principio se tiene que prever que lo mismo puede finalmente decidirse qué es válido o que es inválido el precepto, pero lo importante es el que veamos si procede la controversia constitucional. Señor ministro José Ramón Cossío tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Me han parecido muy interesantes las intervenciones de los compañeros y aquí simplemente es, estuvimos buscando los precedentes a ver si había algún tipo de asunto como éste, no lo encontramos igual nos faltó pericia en la búsqueda, pero creo que no se había presentado, y aquí lo interesante es que hay que reconstruir varias cuestiones de la Ley Reglamentaria para efecto de

poder sustentar la posición que se está planteando; el artículo 19, en su fracción V, dice así: “Las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia”, lo que yo estoy escuchando de las intervenciones, insisto, muy interesantes es que esta cesación de efectos tiene que ser al menos del mismo nivel que podría llegarse alcanzar con la sentencia de Controversia Constitucional, de forma tal que es una cesación de efectos generales, en virtud de que la sentencia que estuviera aprobada en su probabilidad con ocho votos, debiera tener el mismo efecto general, esta es una primera afirmación que, evidentemente no está construida en precedentes y que habría que construir y que me parece que es interesante. La segunda cuestión que habría también que construir es la relativa a las fracciones I y II del artículo 21, en cuanto a las características elegidas por el propio actor, para efectos de su impugnación, él puede decir, yo elijo atacar a la ley, como decía el ministro Ortiz Mayagoitia, en la terminología tradicional de amparo como si fuera autoaplicativa, y evidentemente si uno ataca la ley como autoaplicativa, uno formula determinado tipo de conceptos de invalidez atacando la ley en su generalidad y en su abstracción; en cambio si uno elige la vía de la ley heteroaplicativa con el acto concreto de aplicación, uno va a construir determinado tipo de agravios o conceptos de invalidez para efectos de demostrar que el acto tiene características que lo hacen inválido, porque justamente habiendo perdido la primera oportunidad de impugnación está viniendo por la segunda y está relacionándola con el acto concreto, entonces aquí también se tendría que hacer un avance como en el caso siguiente que es decir, con independencia de cual haya sido la forma que tú hayas elegido para los efectos de impugnación, nosotros tenemos que entender que, cuando hayas escogido la forma heteroaplicativa, tú podrías formular o mejor tendremos que atender a tus conceptos de invalidez como si los mismos estuvieran formulados en términos generales contra la disposición y no en relación con el acto concreto, éste también me parece que es un elemento sumamente importante y sumamente definido. En tercer lugar, también tendríamos que decir, que por ser

dos medios distintos es irrelevante cuáles han sido las consecuencias de uno respecto del otro y que, inclusive se puede llegar al extremo de emitir, como lo decía usted ahora, señor presidente, sentencias de carácter contradictorio, puesto que, a final del día son dos medios distintos, son dos órganos distintos, son dos competencias distintas para efecto de la promoción integral de este asunto.

A mí me parece que estos tres criterios, al menos, son sumamente interesantes y complicados de construir, no quiero decir que sean imposibles pero sí hay que dedicarle tiempo, y me parece también muy interesante introducir esa tesis que decía el ministro Gudiño y que fue de un proyecto de contradicción de tesis de mi ponencia, pero en la que evidentemente, y como en casi todos los casos, todos recibimos colaboración de todos, en el sentido de la tesis del mayor beneficio que aquí también podría, y habría que ver cuál es el momento de introducir. Creo que estamos ante un caso muy complicado en elementos técnicos, insisto, hay que reformular al menos cuatro cosas de pura procedencia y son delicadas; yo en ese sentido, y evidentemente entendiendo las razones de los señores ministros que han intervenido y compartiéndolas, y compartiéndolas, quisiera entonces solicitar al Pleno que me autorice a retirar el proyecto, volver a formular estas cuestiones de procedencia, hacerme cargo de los dictámenes de los ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo, y volverlo a presentar, porque insisto, sí es algo que me parece que es complejo, que es delicado, tiene relaciones jerárquicas, tiene relaciones entre órganos y yo sí no me sentiría en este momento, desde luego las acepto, eso quiero que quede claro, como acepté los dictámenes de los tres señores ministros para estos efectos, pero sí no me gustaría en una discusión así dejar estas cuestiones precisadas, me gustaría volvérselas a presentar en blanco y negro dado, insisto, la especificidad técnica que estos elementos contienen. Esta sería entonces la propuesta que quisiera yo hacer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ha solicitado el uso de la palabra el señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Muy breve, me congratulo de que el señor ministro ponente retire el proyecto para hacer toda una elaboración en estos aspectos que son novedosos; yo mismo estaba incurriendo en lo que en ocasiones anteriores me he manifestado en contra de irnos por la ley del menor esfuerzo, por la doctrina ya construida del amparo, y aquí tenemos una espléndida, otra espléndida oportunidad para contribuir a la edificación de esta doctrina de la controversia constitucional. Por lo tanto, era para expresar esto, ya no es necesario en cierto modo esta intervención pero sí me congratulo de que lo haga y me ofrezco también a enviar los puntos de vista de su servidor. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Podría parecer a primera vista que la propuesta del ministro Cossío atenta contra el artículo 17 constitucional en la medida en que la justicia pronta, como que por lo pronto queda diferida; sin embargo, debemos tener una tranquilidad, que es lo que han dicho; para los casos concretos, esto, afortunadamente ya ha sido decidido en amparo y entonces no se produce aquí una afectación en relación con personas concretas, y en cambio sí se tiene la posibilidad de profundizar en estos temas tan interesantes que han surgido y en donde podemos apreciar por qué llega un momento en que la ley se vuelve muy pobre si no tiene las interpretaciones jurisdiccionales, porque por más imaginación que tienen los legisladores, no llegan a advertir lo que solo la realidad va a presentar. Yo me quedé pensando y lo dejo para la inquietud del ministro José Ramón Cossío, en un tema que apuntó el ministro Díaz Romero, que esa disposición que señala que los amparos en donde se estén reclamando las leyes deberán por lo pronto congelarse, está referido sólo a los amparos que tenga la Corte, cuando aquí tenemos un caso muy claro en el que lo adecuado hubiera sido que desde el momento en que se admitió la controversia constitucional, se hubiera dirigido a los magistrados de

Tribunales Colegiados de Circuito del Estado de Jalisco, una comunicación en el sentido de que suspendieran la tramitación de los amparos hasta que se resolviera la controversia constitucional, por qué, porque ahí se advertiría la conveniencia de esperar el resultado de la controversia constitucional que definiría si es válida o inválida la ley, puede ocurrir que de pronto la Corte declare que es válido el precepto, ya declarado inconstitucional, aun jurisprudencialmente por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Claro, a la Suprema Corte, esto no la vincula, pero para la seguridad jurídica se produciría una situación que no resulta conveniente.

De modo tal, que creo entender que todos estamos de acuerdo, en que este asunto tan interesante, se difiera, también como que las estadísticas resultan golpeadas, porque en lugar de tener un asunto proyectado y resuelto, el señor ministro José Ramón Cossío, tiene un asunto pendiente de proyectar, pero seguramente, su proyecto va a ser tan brillante que eso compensará ampliamente el problema estadístico que se está dando en este momento.

Entonces, consulto si en votación económica, se acepta la proposición del ministro ponente, de que este asunto quede retirado.

(VOTACIÓN AFIRMATIVA)

QUEDA RETIRADO ESTE ASUNTO.

Continúe señor secretario dando cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
SÍ SEÑOR.**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 18/2004. PROMOVIDA POR
DIPUTADOS DE LA LIV LEGISLATURA
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE
COLIMA, EN CONTRA DEL CONGRESO Y
DEL GOBERNADOR DE LA MENCIONADA
ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO
LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5º,
FRACCIONES V Y XIV, DE LA LEY DE
EXPROPIACIÓN ESTATAL, REFORMADO
MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL
8 DE MAYO DE 2004 EN EL PERIÓDICO
OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO
DE COLIMA.**

La ponencia es del señor ministro Juan N. Silva Meza.

En ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA
PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LAS
FRACCIONES V Y XV DEL ARTÍCULO 5º DE LA LEY DE
EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA.**

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

NOTIFÍQUESE: "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el asunto con el que se acaba de dar cuenta, y tiene la palabra el señor ministro ponente Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, ya ha hecho el señor secretario la identificación de este asunto en el sentido de quiénes fueron los promoventes de esta acción, diputados de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Colima, donde solicitan la invalidez de algunos preceptos, y como es de su conocimiento, también el proyecto que está sometiéndose a su

consideración, finalmente hace referencia concreta al estudio del artículo 5º, fracciones V y XIV de la Ley de Expropiación del Estado de Colima, pues de la lectura integral de la acción de inconstitucionalidad, se desprende que solamente se plantearon conceptos de invalidez respecto de estos preceptos, siendo esto pues, la verdadera causa de pedir.

Como también ustedes han advertido, se ha acompañado el problemario de estilo, donde se hace referencia a cada uno de los temas relativos previos, de competencia, oportunidad, legitimación activa, en relación con causales de improcedencia, en los términos que están apuntados, de manera sintética en ese problemario.

Y en relación con el estudio de fondo, recordamos también a los señores ministros, que la ponencia propone: declarar procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad, reconocer la validez, precisamente de las fracciones V y XIV del artículo 5º de la Ley de Expropiación del Estado de Colima.

En esencia, se ha considerado que en relación con las alegaciones de los promoventes, en el sentido de que existe una desigualdad de los ciudadanos frente a la ley, ya que inversionistas dicen: “con mayor capacidad económica podrán apropiarse de cualquier inmueble por el solo hecho de invertir y generar empleo, que no se define el concepto de utilidad pública, lo que provoca incertidumbre para determinar las causas de expropiación”, de manera fundamental son los argumentos que se señalan. Se abordan en el proyecto y en principio se alude a cada uno de estos, que no, — repito—, son de su conocimiento, en estos temas en el proyecto.

Ya fundamentalmente, —recuerdo a los señores ministros—, lo que hemos abordado, coincidentalmente, al hacer referencia a un asunto que acabamos de resolver, precisamente la coincidencia de uno de los temas en materia de expropiación, causa, utilidad pública, beneficio colectivo, han sido abordados por el Tribunal

Pleno y definidos y son de manera coincidente a lo propuesto en el proyecto.

Está pues a su consideración señores ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Habiendo aludido, el señor ministro Silva Meza, a un problemario, yo quisiera preguntar al Honorable Pleno, si tienen alguna objeción al proyecto, en las cuestiones previas al fondo del asunto.

Consulto si en votación económica manifestamos nuestro acuerdo con el proyecto, en esas partes previas.

(VOTACIÓN AFIRMATIVA)

Bien, y entonces someto a consideración del Pleno el fondo del asunto.

Tiene la palabra el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Sí, señor presidente, muchas gracias.

En el proyecto se propone reconocer la validez de las fracciones V y XIV del artículo 5 de la Ley de Expropiación del Estado de Colima, las cuales disponen lo siguiente, voy a leerlas para recordarlas: "Artículo 5º.- Se considera causa de utilidad pública para los efectos de la presente ley:... fracción V.- La creación, fomento y conservación de parques, zonas industriales, empresas e industrias, para beneficio de la colectividad, así como la creación y conservación de reservas territoriales para el establecimiento de las mismas." Y la fracción XIV, dice: "La creación, establecimiento, impulso, promoción y fomento de áreas, zonas, lugares y puntos de interés y desarrollo turístico."

Sin embargo, quisiera expresar una inquietud que me ha surgido de la lectura del segundo concepto de invalidez, en el que los accionantes reconocen que el Estado debe fomentar la creación de nuevas fuentes de empleo, pero les resulta inconstitucional que,

para efectos de la expropiación, la fracción V impugnada, simplemente señale que sea causa de utilidad pública, creación, fomento y conservación de empresas para beneficio colectivo; y es que, ante tal redacción legal, los accionantes sostienen que cualquier negocio que se precie de serlo, podría estimarse que redundaría en beneficio de la colectividad, pues paga impuestos y necesita empleados; destacando que el ánimo de lucro y el interés privado es el que impera en cualquier negociación mercantil.

Y sostienen los accionantes que, con la aplicación de la ley impugnada, cito textualmente: “Podría concluir que a cualquier ciudadano, pudiente o grupo de inversionistas, con un instrumento legal de la naturaleza que aquí se plantea, les pudiera gustar nuestro domicilio particular o casa y hasta por capricho, iniciar un trámite de expropiación, argumentado que se creará en dicho lugar una empresa o industria y que, obviamente, va a necesitar empleados, va a pagar impuestos, y va a expandir satisfactores o servicios a la ciudadanía.” Esto dicen los accionantes.

Los argumentos anteriores me invitan a pensar que hay una interrogante que no responde el proyecto. La expresión “para beneficio de la colectividad” es, por un lado, tautológica; y por otro, demasiado ambigua.

Lo primero, en realidad, no me preocupa, pues se sobreentiende que todas las causas de utilidad pública son, finalmente, para beneficio de la colectividad. Lo que me parece alarmante es que, tratándose de un concepto precisamente tan amplio, requiere que su contenido sea precisado en cada caso concreto, por otra autoridad que no la legislativa, sino la administrativa; y con esto se rompe el sano equilibrio de división de Poderes que prevé el artículo 27, fracción VI constitucional, al disponer que las causas de utilidad pública deberán estar previstas en ley, sin admitir en este aspecto un sistema mixto, en el cual el Ejecutivo integre lo que se entiende como beneficio colectivo, necesidad pública o utilidad social, interés social o como guste denominarse a la causa de expropiación, y

determine si la empresa o industria, cuya creación, fomento o conservación se pretende, en realidad favorece a una inmensa mayoría; si resolverá problemas sociales y qué se entiende por tales. Si responderá a una necesidad generalmente sentida y no de manera prioritaria o exclusiva a los inversionistas, como lo reclaman los accionantes. Pues, como la propia Constitución Federal lo enfatiza, al Ejecutivo sólo le corresponde hacer la declaratoria correspondiente.”

En el dictamen que les circulé, señalo algunos elementos de doctrina que no voy a repetir aquí –de doctrina tanto nacional como extranjera-, y concluyo diciendo: Y es que es cierto que la misma doctrina y la jurisprudencia de este Alto Tribunal han reconocido que el Estado puede expropiar con fines empresariales, nacionalización de empresas, y que los beneficiarios pueden ser otros gobernados, sin que éstos sean concesionarios de obra o servicio; sin embargo, me parece que la misma ley debe proporcionar parámetros objetivos con base en los cuales la administración pública justifique la expropiación; por ejemplo: crisis económica, control de epidemias, terremotos, fenómenos que tengan el carácter de una verdadera calamidad pública; el abasto de artículos de consumo necesario, la satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de expropiación, el combate a los monopolios –entre otros-, que sólo el legislador puede precisar.

Por ello, estimo que, el propio legislador debe sentar las bases objetivas que amerite una expropiación, en términos de la fracción V, que se comenta; y no hacer una simple referencia al beneficio de la colectividad; pues, de otro modo, la actuación de la administración no tendrá un control legal objetivo; lo que podría traducirse en una actuación arbitraria.

De hecho, y sólo de manera ilustrativa, si contrastamos el contenido de la fracción V, impugnada, con las restantes del artículo 5, que nos ocupa e incluso me atrevería a agregar la XIV, advertimos que

el legislador ha sido muy preciso en cuanto a las causas de utilidad pública sin dejar demasiado margen a la interpretación y, mucho menos a la integración de la norma en cada caso concreto.

El referido precepto es consultable a partir de la foja sesenta y nueve del proyecto.

Es cierto lo que afirma el proyecto en cuanto a que: la noción de utilidad pública es relativa y que depende de las circunstancias de tiempo y espacio; sin embargo, creo que esa afirmación debe entenderse en el sentido de que el concepto de utilidad pública no es unívoco; puede variar según el lugar, época y ordenamiento jurídico que se considere; es decir, que lo que es de utilidad pública en un lugar y momento determinados, puede no serlo en otros; pero ello no soslaya el deber del legislador de determinar de manera concreta en cada momento histórico cuáles serán los motivos por los cuales podrá privar al gobernado de su propiedad, ni tampoco permite concluir que, conforme a nuestro sistema constitucional, sea la autoridad administrativa quien deberá integrar el multicitado concepto y establecer la causa o sustento de la expropiación.

Por lo antes expuesto, tengo dudas sobre la inconstitucionalidad de la fracción V, que se analiza, pues, tal como está redactada, bien podría prestarse a desvíos de poder.

Me permito afianzar mi conclusión con la cita del siguiente criterio doctrinal: “tampoco queda satisfecha la exigencia de constitucionalidad de calificar la utilidad pública, que servirá de base a una expropiación, cuando el legislador no especifica ni concreta la causa expropiante, limitándose por ejemplo la facultad del Poder Ejecutivo, para destinar o transferir los bienes que se expropián, a fines de interés general; semejante actitud ambigua o incierta del Poder Legislativo, revela total ausencia de la utilidad pública; a satisfacer utilidad pública, que debe expresarse, calificarse en la ley respectiva, tal como lo exige la Constitución”.

Además, recordarán los señores ministros que, en un asunto que resolvimos recientemente, me pronuncié junto con algún otro ministro –creo que fue el ministro José Ramón Cossío-, también por la inconstitucionalidad de la norma por razones semejantes a las que aquí estoy exponiendo.

Creo que ésta es otra oportunidad muy importante para reflexionar sobre este importante tema.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ha recordado el señor ministro Gudiño, que tuvimos hace poco tiempo un “asuntillo” que, de alguna manera no fue materia de mayor interés de la opinión pública; pero que toca este tema tan delicado de la expropiación.

Yo me había permitido en aquella ocasión, leer un párrafo del artículo 27; y que, en mi primera interpretación, que Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, rápidamente me refutó y me convenció, como que, la Constitución automáticamente determina que los Estados determinan ya en concreto las causas de utilidad pública; y como que había solamente un elemento de carácter formal basta con que el estado determine la causa de utilidad pública para que ya se esté cumpliendo el 27 constitucional, a primera vista así parece, las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

Parece ser como que se libera de dar elementos de qué es utilidad pública y lo remita a que sea la Federación y los Estados, los que en la ley lleguen a establecerlo; naturalmente, como ha dicho el señor ministro Gudiño, en el asunto anterior hubo nueve votos en un sentido y dos votos en otro, pero siempre es oportuno el volver a debatir un tema de tanta trascendencia.

Señor ministro Cossío, tiene la palabra y luego el ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Yo fui uno de esos dos votos que se presentaron la ocasión anterior, a que hacía alusión el ministro Gudiño.

Yo en este asunto, quiero reiterar lo mismo que dije en ese caso. La forma como está construido el proyecto es exactamente lo que yo decía esa vez, que se presenta una situación muy complicada, porque el artículo 27 de la Constitución está diciendo: “causa de utilidad pública” y después lo que se va utilizando por el legislador son sinónimos de lo que él considera “utilidad pública”, qué es, utilidad pública es igual a beneficio colectivo benefista y entonces se va deslavando y un concepto constitucional fuerte del sentido restrictivo, como derecho fundamental, al final de cuentas se va perdiendo en la construcción de sinónimos, esta es la parte que a mí me preocupa mucho. También creo que cuando la cuestión dice “utilidad pública”, dice: “utilidad pública”, no dice “utilidad social” o no dice “utilidad nacional”, me parece que estas son cosas completamente diferenciadas y el hecho de que existan consideraciones de carácter sociológico o económico que son muy atendibles, pues tendrían que construirse en relación precisamente al concepto de utilidad pública y no a la construcción de sinónimos que alteran pues un sentido, o que al menos nos hacen que no nos enfrentemos con el sentido de “utilidad pública”. Entonces en ese sentido, yo también quiero reiterar las consideraciones que emití en otro asunto, el único en el que he tenido la oportunidad de manifestarme mi materia de expropiación y sí me parece que habría que construir un concepto de “utilidad pública” constitucional y no decir que esto está delegado al legislador federal y a las legislaturas de los estados, puesto que no está delegado al legislador federal ni a las legislaturas de los estados, en la medida en que en que el Constituyente eligió una expresión “utilidad pública”, hay que definirla qué es y se puede dar. No sé y simplemente lo planteo en términos especulativos, que pudiera la utilidad pública, después

desarrollarse o diferenciarse o moralizarse en otro tipo de expresiones, a la mejor eso es posible, pero si no tiene un referente inicial de lo que es “utilidad pública”, me parece que entonces es muy difícil después simplemente delegar esta facultad en otros órganos legislativos.

Entonces, por estas consideraciones, digamos, que la forma como está construido el concepto de “utilidad pública”, yo también y reiterando el voto, me voy a manifestar en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin pretender convencer al señor ministro Cossío, pero le hago el siguiente planteamiento: La Constitución dice que procede la expropiación por causa de utilidad pública y posteriormente en un precepto también de rango constitucional, para determinar cuáles son las causas de utilidad pública, expresamente lo remite a la Ley Federal y a la Ley Local, entonces la Constitución, diría yo, un poco en plan metafórico, se niega a ella definir y dar elementos de qué es utilidad pública y el único elemento que da, eso es tarea de las leyes de la Federación y las leyes de los Estados, cómo romper esa situación jurídica, queriéndole decir a la Constitución algo que la Constitución rechaza automáticamente, en este diálogo metafórico como que se podría suponer que los legisladores se plantearon, qué decimos, qué es utilidad pública y como que hubo una situación muy práctica, pues lo que digan las leyes de la Federación y las de los Estados y ahí es donde surge la importancia de esos nueve votos que declararon la constitucionalidad de la fracción IX, del artículo 1° de la Ley Federal de Expropiación, en donde un magnífico proyecto del ministro Ortiz Mayagoitia, pues iba profundizando en esto, que finalmente y ahí estaba la postura del ministro Aguirre Anguiano, ya en relación con una expropiación concreta, tendremos oportunidad de ver si se cumple, por un lado, con la utilidad pública que señala la Constitución y, por el otro, por las situaciones que el legislador ordinario ha considerado que son de utilidad pública.

Bien, para que no se piense que estamos en un diálogo, le concedo el uso de la palabra en primer lugar al ministro Aguirre Anguiano y luego nuevamente al ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias señor presidente.

No sé si divagaba o reflexionaba mientras mis compañeros y usted hacían uso de la palabra, pero llegué al siguiente ejercicio: construir o establecer un concepto, una definición que se engrape en todas las palabras necesarias al placer de todos, es terriblemente complicado. Yo creo que la Constitución es correcta en su hierático laconismo, pero sí pienso que corresponde a las leyes de expropiación por causas de utilidad pública, no serlo tanto al grado de que lleguen a la ambigüedad y la verdad de las cosas es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido muchas veces, en casos fronterizos, que las leyes son correctas y que habrá que aguardar al caso de la aplicación, al decreto expropiatorio concreto y esto no me parece despreciable. Sin embargo, cuando escuchaba a los señores ministros, pensé que probablemente ya estuviéramos en el momento; en materia de creación, conservación y fomento de empresas y de expropiaciones inmobiliarias en concreto, aquí dice: para la creación, establecimiento impuso, promoción y fomento de áreas, zonas, lugares y puntos de interés y desarrollo turístico. Decía: cuando se trate de expropiaciones inmobiliarias pedir, cuando menos, a las leyes algunas precisiones, para no estar siempre esperanzados en las luces que nos dé el concepto concreto del decreto expropiatorio.

Pienso, al respecto, que quizá ya sea tiempo de decir lo siguiente: Procede la expropiación en estos casos, cuando no teniendo el gobierno municipal o estatal bienes inmuebles para satisfacer esas necesidades o no teniendo los idóneos para esas necesidades concretas, requiera de los del dominio privado; también en materia

de empresas un principio de subsidiaridad; imaginémonos el Estado de Colima. El Estado de Colima es un estado con innegable vocación turística, no solamente como dicen las exposiciones de motivos de los decretos modificatorios a la Constitución que estamos discutiendo, el área de Manzanillo, no, tiene otras áreas más bellísimas y hay bienes de particulares, algunos desarrollados en lo pretérito, otros desarrollándose en la actualidad y otros por desarrollarse. Siempre hay una necesidad que exige más desarrollo cuando hay insuficiencia, pero si no, pues esto no surge y esto me lleva a dos conceptos: cuando existiendo aquellos bienes no se desarrollen por los propietarios particulares o bien que existiendo una necesidad de desarrollo, exista un freno a la misma, por los propietarios particulares; entonces pienso en los siguientes conceptos que podrían incluirse o que probablemente ya sea el momento de que se incluyan: expropiación inmobiliaria o empresarial, procede solamente en forma subsidiaria cuando el estado o el municipio no tienen aquellos bienes inmuebles idóneos para el fin de utilidad pública que se pretende colmar; porque resulta que muchas veces los estados y los municipios, tienen una gran cantidad de inmuebles, a veces sus leyes determinan la existencia de un Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria y Estatal que me da pena decirlo, se maneja como secreto de estado, estos Registros Públicos no son tan públicos, porque se tiene una gran cantidad de bienes que no se quieren revelar. Entonces resulta que se recurre al procedimiento expropiatorio, cuando se tienen bienes suficientes para colmar la necesidad pública o la utilidad pública correspondiente, pienso yo, debe de regir el principio de “a falta de bienes idóneos” en los gobiernos de los estados y en los municipios, cuando se trata de la expropiación inmobiliaria. Segundo.- Cuando se trata el fomento, creación y conservación de empresas también lo mismo, que no existan éstas debiendo existir, que las que existan sean insuficientes o ineficaces y que los particulares no dinamicen estos sectores, o sea ciertos presupuestos de hecho que conjuren la vaguedad o siempre la holganza de quien interpreta la constitucionalidad de el correspondiente decreto expropiatorio, atine

a decir, si en el caso específico se cumplió con la intención del 27 constitucional y demás correspondientes.

Es algo que quiero dejar en la mesa de las discusiones para si los señores ministros, lo consideran oportuno, con conceptos muy breves y muy concretos, ir sentando criterios en este sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Cossío y enseguida el ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias, señor presidente, le agradezco el comentario, porque me da posibilidad de explicar una posición, en la cual probablemente no fui claro. Yo entiendo el concepto de utilidad pública del párrafo segundo del artículo 27 de la siguiente manera: En primer lugar, sólo lo que dice ahí es que se garantiza el derecho, se otorga una facultad para que se expropie por utilidad pública, no hay ahí en el precepto una remisión expresa a ley, pero es en ese sentido, me parece irrelevante, que exista o no exista esa remisión expresa a ley, puesto que no hay otra forma, afortunadamente, gracias al principio de legalidad de desarrollar los preceptos constitucionales, sino con la legislación, eso en un primer lugar.

Ahora, el hecho de que esté previsto como modelo general, de nuestro orden jurídico, de casi todos los órdenes jurídicos modernos, la posibilidad de que los preceptos constitucionales, se desarrollen fundamentalmente a partir de la ley, eso no conlleva sin embargo el hecho de que la delegación que se hace al legislador sea una delegación amplia, creo que el sentido justamente de las disposiciones constitucionales es retirar de la disponibilidad de los órganos políticos ordinarios, determinado tipo de materias, es decir, si está constitucionalmente previsto algo, el legislador, tiene necesidad de respetar ese algo que está constitucionalmente previsto y lo sabemos bien, no estoy tratando de decir nada nuevo, sino simplemente explicar mi posición, esta Suprema Corte tiene a su vez, la obligación de garantizar ese algo constitucional que está

establecido. Yo el problema que veo entonces, es lo siguiente: que cuando se dice: "la utilidad pública", es de desarrollo legislativo, yo en eso estoy de acuerdo, pero entonces cuál es mi problema, qué tanto puede disponer el legislador del concepto "utilidad pública". El legislador puede modificar y determinar lo que le parezca, o hay un mínimo material en la Constitución, respecto al concepto "utilidad pública", que el legislador debe respetar, y esta Suprema Corte, garantizar. Exactamente lo mismo pasa con muchos de los otros derechos fundamentales, que es, se establece, ahora veía el artículo 5º, determinado tipo restricciones en materia de trabajo, y después se hace una remisión al legislador, insisto, que bueno que se haga, y si no se hubiera hecho, también no hubiera pasado mucho, por razón del principio legalidad, pero esta Suprema Corte, entiendo yo, debe decir: Se te está delegando el ejercicio de la facultad, salvo en aquella parte que materialmente se ha colocado en la Constitución, y esa parte que materialmente se ha colocado en la Constitución, pues es la que nosotros nos corresponde definir. En este sentido, en el asunto que estamos discutiendo, yo entiendo que ese concepto de "utilidad pública", constitucionalmente no está definido, sino que básicamente se sigue la técnica de considerar que esto está delegado al legislador, y esa es la parte en concreto, en la que yo no estoy de acuerdo con el proyecto, porque me parece que debían hacerse consideraciones pertinentes para decir de qué tamaño es el concepto de "utilidad pública" en la Constitución, y a partir de ahí entonces sí, permitir que el legislador desarrolle el resto de los elementos constitucionales. Eso es todo el sentido de mi comentario, y le agradezco la oportunidad de aclararme señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor ministro, tiene la palabra el señor ministro Díaz Romero, enseguida el ministro Ortiz Mayagoitia y la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muchas gracias señor presidente. He oído estas interesantes intervenciones, y muchas de

las inquietudes yo las comparto, pero quisiera yo que nos atuviéramos más a la litis planteada, y yo veo que en los conceptos de invalidez se presentan fundamentalmente dos alegatos que para mí son fundamentales. El primer alegato tiene que ver mucho con la necesidad, como lo plantea el accionante de definir qué es la causa de "utilidad pública", el concepto de "utilidad pública", él dice, argumentan sustancialmente que se transgreden artículos 1º, 14, 16 y 27, párrafo segundo de la Constitución, porque la ley que se viene impugnando, no señala un concepto de "utilidad pública", y esto ya es un serio planteamiento; el otro concepto, ya una vez sobrepasado el anterior, es específicamente en lo que se refiere a la fracción V y a la fracción XIV del artículo 5º de la Ley de Expropiación que se viene combatiendo, se dice que ahí donde la fracción V señala como causa de utilidad pública, la creación, fomento y conservación de zonas industriales, empresas e industrias para beneficio de la colectividad, se está saliendo de un cauce de utilidad pública, que aun definido o no definido, de todas maneras se presenta como incorrecto desde el punto de vista constitucional, en virtud de que se está dando preferencia a unos particulares, sobre todo a particulares de amplia disposición financiera o económica, sobre determinado tipo de inmuebles de otras personas. No es posible, dice, estoy un poco diciendo, no exactamente lo que propone, pero no es posible que se ponga como causa de utilidad pública, el hecho de que inversionistas, gente de dinero y particulares, sobre todo, porque habla de zonas industriales, empresas e industrias, tengan esas facultades avaladas por el Poder Público, para apoderarse, dicen ellos, inclusive, yo lo pondría entre comillas, de bienes inmuebles, son dos aspectos pues, diferentes, los que se plantean, creo que los dos son importantes y tienen un gran contenido muy difícil, creo que el primero que se plantea, la necesidad de establecer un concepto de utilidad pública, que reitera, tanto el señor ministro Cossío Díaz, como el señor ministro Gudiño Pelayo, ya es un reto muy importante para la Suprema Corte, y yo diría más, para cualquier otro doctrinario o jurista.

No son raros en la materia jurídica y en la judicial, el establecimiento de determinados conceptos que no se definen y que son muy difíciles de definir, por ejemplo, el artículo 124, de la Ley de Amparo, dice que la suspensión en amparo, se decretará, cuando concurren los requisitos siguientes, me salto el primero, y la fracción II, dice: que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, pero inmediatamente después de esta locución, se viene estableciendo en un párrafo, a manera de ejemplos, hasta dónde, o qué es lo que se entiende por disposiciones de orden público, y dice: se considerará, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios, o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión, se continúe el funcionamiento de centros de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes, que permitan la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios, con relación a artículos de primera necesidad, o bienes de consumo necesario, se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo o degeneren la raza, o se permita el incumplimiento de las órdenes militares.

Como ven ustedes, no se está definiendo ni el interés social, ni el orden público, sino que simplemente se está dando una enumeración de aquellas causas por las cuales se considera por el Legislador, que se está incurriendo en ese perjuicio al interés social o a las disposiciones de orden público.

Creo yo que haciéndome cargo de las inquietudes de los señores ministros, Gudiño, y Cossío Díaz, que va a ser extremadamente complicado y difícil, que a través de este asunto, la Suprema Corte de Justicia, establezca un concepto o una definición, de qué se entiende por causa de utilidad pública, suficiente para dar lugar a la expropiación, creo que en todo caso, hasta podríamos llegar a entender o poner una situación parecida a la enumeración que se

nos hace en la fracción II, del artículo 124, en lo correspondiente, pero creo que si esperamos una definición, no creo que la podamos sacar fácilmente.

El otro, ya dejando de lado éste, y pasando al otro, es también muy importante, porque acabamos de tener un asunto en el cual, se establecía como causa de utilidad pública, la expropiación de un predio, para beneficio de una cooperativa de trabajadores, y si mal no recuerdo, se oyeron muchas voces en el Pleno, diciendo: no puede tener como causa de utilidad pública el hecho de que se expropia a un particular para dárselo a otro particular, aunque sean trabajadores.

Bueno, pues aquí tenemos exactamente, si no el mismo caso, un caso parecido, en donde se establece como causa de utilidad pública la expropiación de bienes particulares para dárselos a inversionistas, a empresas, a industriales; yo insisto, sumamente parecido a aquello que tuvimos, parecido insisto, porque no es igual, allá no fue la creación de este tipo de empresas, aquí sí es la creación de empresas, de zonas industriales, de empresas de industria.

Quisiera yo puntualizar que son dos cosas las que se vienen discutiendo, y las dos cosas son de gran interés, sobre todo por lo que hace poco se resolvió por el Pleno; quisiera yo agregar nada más una cuestión en relación con el primer asunto, relativo a la causa de utilidad pública como necesidad de ser definida, esto independientemente de lo difícil, creo que ahí interviene en gran parte el buen juicio del juzgador, en relación con los casos particulares que se presenten ante el juez, el juez puede determinar cuando esa causa sea justa verdaderamente, a lo que se considera como causa de utilidad pública, y aunque no se tenga una definición sí se puede ir poniendo en cada caso y resolviendo, y a través de las resoluciones se puede ir formando una forma de concebirlo adecuadamente.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia, después la ministra Luna Ramos, y luego el ministro Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente. No cabe duda que estos temas tan interesantes, siempre que se proponen al Pleno dan lugar a nuevas reflexiones y discusiones.

Conforme al dictamen del señor ministro Gudiño Pelayo, el legislador ordinario debe tener la preocupación de focalizar auténticos casos y acciones que sean de utilidad pública en sí mismos y que no den lugar a ambigüedades para su ejecución.

Yo veo esto sumamente difícil, hay casos muy claros de utilidad pública, pero si la expropiación no se ejerce cuando media una necesidad pública que la requiera no va a cumplir estos fines de utilidad, y en consecuencia no se dará la utilidad pública por más que la acción esté descrita como tal.

Dice el artículo 5º de la Ley del Estado de Colima: “Son de utilidad pública, para los efectos de esta Ley, el establecimiento, explotación, ampliación o conservación de un servicio público.” Pensemos en un ejido en donde se quisiera establecer un servicio público que no sea condigno, o en un poblado escaso, y que quieran, por ejemplo, establecer un servicio público mucho más allá de las necesidades del poblado, ¿cuál es la utilidad pública que les representaría tener un servicio de incineración de basura con un gran local para esta finalidad?, que si fue expropiado, si ni siquiera la producen.

La necesidad pública debe ser respuesta a una necesidad social, y sin esta interrelación de la que ya hablaba el señor ministro don Sergio Salvador Aguirre, por más que veamos muy loable la causa de utilidad pública, la expropiación no va a proceder.

Como juez yo tuve un caso verídico, el Departamento del Distrito Federal, hace muchos sexenios, expropió un terreno en el sur de la ciudad, con fines de urbanizarlo y construir vivienda.

Resulta que la propietaria ya había destinado el predio al mismo fin, tenía las licencias del propio Departamento para llevar a cabo el fraccionamiento, urbanización y lotificación del terreno y se lo expropiaron exactamente para lo mismo a lo que ya el particular propietario lo iba a destinar. Concedí el amparo, no por inconstitucionalidad de la ley, sino porque no se cumplía el fin de utilidad pública, no agrega nada en favor de la sociedad.

Por eso es que es muy difícil que haya casos que, sin lugar a duda, nos lleven a decir, esta previsión legal se debe de aplicar con los ojos cerrados. Aquí habla por ejemplo desecación de pantanos por razón de salubridad. Bueno, pero si el pantano está en despoblado, por qué se va a expropiar para estas razones; o sea, tiene que haber una razonabilidad, el Legislador secundario ha entendido su función de precisar las causas de utilidad pública, estableciendo acciones y finalidades muy precisas, pero todas sujetas a la condición de que al llevarse adelante den por resultado la utilidad pública que no está definida, pero que indiscutiblemente introduce un beneficio para la colectividad.

Tiene razón Don Jesús Gudiño cuando nos dice, hablar de beneficio colectivo como causa de utilidad pública, además de redundante, porque toda utilidad pública es colectiva y es benéfica, nos deja en la misma ambigüedad de la expresión; pero el Legislador secundario no se limitó a decir aquí, cuando haya beneficio colectivo, no, dijo, creación, fomento, conservación de parques, zonas industriales, empresas e industrias para beneficio de la colectividad, qué más podría decir. Aquí el problema es que el Legislador nos da una acción concreta y la condiciona a que produzca un real beneficio a la colectividad.

No queda más, es el aplicador de la ley el que debe razonar debidamente la causa de utilidad pública.

Hemos dicho en muchos amparos en el Poder Judicial de la Federación, tiene que decir por qué prefirió este terreno en lugar del de junto, si los dos sirven para lo mismo, a qué obedece que preferiste uno y no otro, y tiene que haber un real resultado de beneficio colectivo.

Esto, pues lo discutimos ampliamente en el caso reciente que ya resolvimos y en el desarrollo del proyecto se decía, fundamentalmente, que en cada caso concreto el que expropia, debe dar las razones que justifiquen la utilidad pública; y quien juzga la constitucionalidad del acto, debe atender a la razonabilidad, demostración o no de dichas razones.

En esa medida y de acuerdo con el precedente, pues yo daré mi voto en favor del proyecto, con la única petición al ponente, y esto dejándolo a su recto criterio, que si quisiera agregar argumentaciones que en el otro caso se dieron muy puntuales, en cuanto al concepto de beneficio de la colectividad, podría servir también de sustento a su proyecto.

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

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Sí, un poco era en el sentido precisamente de remitirnos a ese asunto que vimos hace unos días, el asunto de la Cooperativa Pascual, en el que efectivamente también se venía impugnando la inconstitucionalidad del artículo 1º, fracción IX de la Ley Federal de Expropiación, y las razones de inconstitucionalidad realmente eran las mismas, era la definición del vocablo “beneficio a la colectividad”, que de alguna manera iba vinculado íntimamente con la utilidad pública, el justificar la causa de utilidad pública, y yo me remitiría exactamente a lo que se dijo en este otro asunto, en el que de

manera muy puntual en el proyecto del señor ministro Ortiz Mayagoitia, primero se hace un análisis gramatical de lo que se entiende por beneficio a la colectividad, para después continuar diciendo que el artículo 27 de la Constitución, como ya se había mencionado con anterioridad, de alguna manera no establece una definición tajante de estos vocablos, sino que de alguna forma determina que esto debe de quedar a la disponibilidad que tengan los Congresos locales y el Congreso Federal, en el caso de la Ley Federal de Expropiación; entonces remite prácticamente al legislador ordinario en determinar las causas de utilidad pública, y que por otro lado también se había dicho en criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que si bien es cierto que no debe de ser un término ambiguo, lo cierto es que por la misma naturaleza de esta terminología, pues da lugar a que se utilicen casi de manera sinónima, pues cuestiones como orden público, interés social, extrema necesidad, ruinosidad, utilidad pública, apariencia de buen derecho, importancia, trascendencia, bien común, todo este tipo de sinónimos que de alguna manera están íntimamente relacionados con el concepto de utilidad pública, y que de alguna forma lo que está determinando, es que se está en presencia de que en cada caso hay circunstancias específicas para poder determinar cuándo se está en presencia de una posibilidad o no de utilidad pública.

Entonces, se establece esta especie de cadenita, el legislador constitucional dice: dejo esta función al legislador local y al legislador federal, en el caso de la Ley Federal de Expropiación, pero además se dice otra cosa muy importante en el proyecto, que también vale la pena mencionar lo que este término implica como no posible de conceptualización específica, es muy difícil en un momento dado establecer definiciones de este tipo de términos que en un momento dado tiende de los casos específicos en los que se va a aplicar, y por eso se dice: determinar la causa de utilidad pública en la creación, fomento, conservación de una empresa, también lo es que este vocablo tiene elementos de valor suficientes para que la autoridad administrativa, en cada caso, esté en

posibilidad de comprender su significado, ya que las palabras empleadas reciben una connotación común, lo suficientemente clara para estar en posibilidad de entender su sentido en el contexto de la ley cuestionada.

Entonces qué quiere decir, que el legislador Constituyente pasa esta posibilidad al legislador local, y a su vez el legislador local dice, no voy a definir, simplemente establezco que debe de ser en beneficio colectivo y que esto queda prácticamente, no al arbitrio, sino a la determinación circunstancial y expresa del caso concreto para la autoridad administrativa.

Por estas razones yo también me inclinaría, si es que el señor ponente lo quiere, agregar algunos de estos argumentos que de alguna manera ya se plasmaron en el precedente del señor ministro Ortiz Mayagoitia, y que desde luego enriquecerían este proyecto, y con el cual yo estoy de acuerdo en su propuesta.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro ponente, Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Desde luego agradezco a todos los que han intervenido en la discusión de este asunto, desde luego renuevan algunas consideraciones en torno a esta problemática, hacen eco también en otros planteamientos ya también expresados.

Desde luego, en mi participación, en este momento una de las propuestas que iba yo a hacer era, en el sentido de ofrecer al Tribunal Pleno el recoger todos esos argumentos que se expresaron y ya constan en una decisión nuestra, en relación con esto.

El proyecto no está reñido con estos principios, definitivamente con los que abordamos en ocasión anterior, habría que hacer algunas precisiones en ese sentido, parten de la base de que el derecho de

la propiedad privada, está delimitado por la Constitución, en razón de su función social, y también la figura límite de la expropiación, también como un instrumento de solución constitucional, para efecto de conciliar, bueno, con toda una mecánica de conciliación del interés individual frente al interés colectivo.

Todas esas situaciones están comprendidas en el proyecto, que no sobra decirlo, está diseñado desde el dos mil cuatro, no le había tocado su turno para hacerlo; esto habrá que enriquecerlo con lo ya definido por este Tribunal Pleno, y yo quisiera no dejar sin hacer mención a una inquietud del señor ministro Cossío, porque esa inquietud in genere la hemos venido compartiendo en otros temas, como el Legislador secundario no debe dejar vacío de contenido un derecho fundamental, yo creo que aquí juega en mucho la situación de la participación y la colaboración de los Poderes, ya la señora ministra Luna Ramos decía, el Legislador constitucional establece esta situación concreta en el tema de la expropiación al determinar que ésta sólo procederá por causa de utilidad pública y mediando indemnización, pero no es posible establecer una causa de utilidad pública y lo deja al Legislador secundario, el Legislador secundario sí toma, desde luego tiene que tomar un parámetro de los contenidos de utilidad pública necesariamente, en tanto que es lo que va a determinarse en función de la justificación, la justificación para atentar contra la propiedad privada y se le ha ligado necesariamente en un contenido de que tiene que estar vinculada con un beneficio colectivo, ahora lo hemos visto, ahora en Colima sucede, la expresión concreta no solamente señalar estas son causas de utilidad pública, sino establecer también ese ingrediente de contenido que tiene que estar insoslayablemente vinculada con un beneficio colectivo.

Ahora, cuál es esa preocupación, que el Legislador secundario puede dejar sin contenido esta situación, esta expresión Constitucional, es un riesgo desde luego, pero decimos, esto se soluciona precisamente con la intervención de colaboración de cada uno de los Poderes, ya el Legislador Constitucional y el Legislador

local han hecho su trabajo, ya el aplicador, el Poder Ejecutivo hace su trabajo y emite el Decreto respectivo y aquí entra uno de los temas respecto de los cuales se ha hablado también en otros aspectos y aquí cobra una especial importancia esa expresión de la motivación reforzada, aquí tiene que haber necesariamente una motivación reforzada, el acto administrativo no puede tener una simple y escueta motivación, como decía el ministro Ortiz Mayagoitia, por qué este terreno y no el de junto, por qué para este fin y no para este otro, por qué no se lastima o privilegia a los demás en este sentido, o en esta aparente lo que aquí se planteó, se va a privilegiar a los inversionistas y el que tenga más dinero va a poder desarrollar más, no en los conceptos que estoy manejando en abstracto y que aplican para todo, tendrá que ver una justificación definitivamente de por qué la creación, por qué la conservación, por qué el fomento de este tipo de actividades, en ese tipo de lugares y por parte de estas personas, pero eso es una exigencia para uno de los Poderes, ya para el Poder Ejecutivo, para la administración y dónde participa el Poder Judicial, en determinar si efectivamente se ha cumplido con esos parámetros, para ver si efectivamente se ha dejado o no vacío aquel contenido constitucional que es la inquietud del ministro Cossío; es decir, esto puede quedar vacío sí, pero es lo que nos toca a nosotros advertir, nosotros podemos encontrar en esta disposición se está dejando vacía, se está dejando sin contenido una disposición constitucional a título de causa de utilidad pública, beneficio colectivo, no es cierto que le estás dando este contenido y esta interpretación, qué entra aquí, la razonabilidad, vamos decía el ministro Díaz Romero, el buen juicio ya del que va a dirimir la controversia, el que va a advertir la constitucionalidad y legalidad del acto de aplicación en función precisamente de la interpretación de la disposición constitucional de la ley, eso es lo que le corresponde a cada uno de nosotros. Yo siento que éste puede ser un muy buen ejemplo académico, docente, respecto de la colaboración en los Poderes en relación con el acto de expropiación, qué papel juega cada uno de los Poderes en el acto de expropiación, para que de forma, vamos, segura y responsable cada

uno cumpla con ellos y se cumpla con los postulados constitucionales.

De esta suerte, el proyecto está presentado de esta manera desde luego, halaremos todos los criterios que se han bordado en aquel otro asunto y las expresiones que sugería y las definiciones que sugería la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Han solicitado el uso de la palabra el señor ministro Gudiño, el señor ministro Valls, la señora ministra Sánchez Cordero, lo que pues desde luego revela que todavía no se estima suficientemente discutido el asunto e incluso previsiblemente pudieran hacer otras solicitudes de intervenir, el ministro Góngora también nos solicita intervenir y yo sugeriría que por lo pronto estableciéramos un receso y después del mismo continuaríamos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)

(SE REANUDA LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se levanta el receso y como había anunciado tiene el uso de la palabra el señor ministro José de Jesús Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor presidente. Quisiera en primer lugar referirme a la intervención del señor ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, yo estoy de acuerdo con él, todo lo que él ha dicho lo suscribo, pero lo que él dice de ninguna manera desvirtúa los argumentos de constitucionalidad que hemos vertido el ministro José Ramón Cossío y yo, porque lo que el señor ministro nos ha descrito de manera tan clara y precisa, técnicamente se llama motivación y de acuerdo con el artículo 16 constitucional, todos los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados, esto quiere decir que aun cuando la ley sea

constitucional, eso no exime a la autoridad de tener que motivar, es decir, la oportunidad, el beneficio, todo lo que justifica que es propio, es muy común cuando se expropia un predio en una ley perfectamente constitucional que no es el caso de Colima; sin embargo, se diga no había la causa de autoridad pública, porque aquí no se necesita una escuela, aquí no se necesita un jardín, pero eso es motivación, yo me estaba refiriendo a las causas constitucionales, yo si estoy convencido de que la ley debe dar parámetros claros, objetivos, precisos, de cuando expropiar y cuando no, esto independientemente que después tenga que motivarse por la autoridad expropiadora que es propia, es decir en otros palabras, no se vale que el legislador dé un cheque en blanco al Poder Ejecutivo para que según su criterio, determine cuándo es beneficio colectivo, cuándo se beneficia la comunidad y después, bueno pues si está inconforme el particular que se vaya al amparo y después de dos o tres años, se le diga, tenía razón o no la autoridad, yo quiero insistir en que la expropiación es una excepción al régimen de propiedad, que es un derecho fundamental, por eso debemos ser lo suficientemente cuidadosos, lo suficientemente exigentes para evitar que se den parámetros objetivos, lo cual no quiere decir que las causas de expropiación se apliquen mecánicamente, no, en cada caso habrá que motivarlas, pero sobre parámetros objetivos, respecto a la colaboración de Poderes a la que se refería el ministro Silva, yo aquí nada más quisiera recordar que en las causas de utilidad pública hay reserva de ley, no puede dejársele a la autoridad administrativa que determine la causa de utilidad pública, se le puede dejar la motivación, debe motivar porqué escogió este predio, porqué va a expropiar en este preciso lugar como decía el ministro Ortiz Mayagoitia, si se habla por ejemplo de desecación de pantanos y hay un pantano que está en despoblado, se le dirá, tu decreto no está suficientemente motivado porque no justificaste la expropiación, pero es otra cosa distinta a que en la ley se precise con claridad, objetividad, se de parámetros de cuando se puede afectar esto, en el escrito que leí se dan algunos ejemplos que podrán servir, pero debe especificarse, tampoco se trata, y se ha insistido de dar definiciones como si se

tratara de un libro de texto escolar, no, no importa tanto la definición sino la precisión; porque de otra manera, jamás se podría impugnar la inconstitucionalidad de una ley, cómo se puede una definición abstracta, general, ¿cómo se puede impugnar?, todas las leyes serían constitucionales hasta que venga el acto de aplicación, yo por eso quisiera manifestarme en contra del sentido del proyecto, por estas razones, además de las que dije originalmente, creo que para mí está muy claro que sí adolece del vicio de inconstitucional esta fracción V.

Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente.

Hemos estado aquí de acuerdo en que la Carta Fundamental de nuestro país, delimita, acota, el derecho de la propiedad privada al establecer que el Estado puede imponer modalidades a la misma, por causas de interés público, o bien, que puede ser objeto de expropiación, por causas de utilidad pública, y mediante indemnización, facultando de manera implícita, no explícita, a las Legislaturas federal y locales, a determinar en sus respectivas leyes, los casos de utilidad pública que fue lo que hizo en ese caso el Congreso local de Colima, en la Ley que se impugna.

La Ley de Expropiación del Estado de Colima, prevé un procedimiento para decretar la expropiación, dentro del cual se otorga a los afectados la oportunidad de ser escuchados en defensa de sus intereses, inclusive de ofrecer pruebas previamente a la emisión del Decreto de Expropiación, de lo que se advierte que la autoridad administrativa, siempre está en este caso, en Colima, está sujeta a justificar el acto de expropiación de acuerdo con los lineamientos que establezca el legislador, por lo que desde mi punto de vista, no se vulnera el artículo 27 constitucional. Ahora bien, la

incorporación de los criterios que fueron exhaustivamente discutidos por este Honorable Pleno, en el reciente amparo en revisión al que se ha hecho alusión varias veces aquí, de la Sociedad Cooperativa Pascual, incorporarlos significa que de manera gradual, de manera paulatina, vamos avanzando en esta delimitación, en estos criterios de razonabilidad, de buen juicio, en lo tocante a la expropiación, y que además estamos estableciendo las señales correspondientes de que la expropiación es corresponsabilidad de los Poderes, y de los distintos niveles de gobierno, en un esquema federal como el nuestro; de manera que con la incorporación de estos criterios a que me he referido, y que tengo entendido el señor ministro ponente está anuente ha hacerlo, yo manifiesto que mi voto será en el sentido de la propuesta.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchísimas gracias señor presidente.

Bueno, yo quería manifestarles que, cuando llegué a la sesión me dije a mí misma, esta Acción de Inconstitucionalidad prácticamente no va a tener ningún problema, y no va a tener ningún problema porque estamos discutiendo prácticamente lo mismo que acabamos de discutir con mucha intensidad, y durante muchas sesiones, hace escasamente una o dos semanas máximo, y el mismo tema; yo respeto muchísimo el voto particular, el voto minoritario del señor ministro Cossío, del señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, pero por mayoría de nueve votos salió con los criterios a que han hecho referencia prácticamente todos los señores ministros, y que están incorporados en esta Acción de Inconstitucionalidad, y que ya algunos de ustedes han sugerido al ministro ponente, que incorpore algunos otros argumentos dentro de este proyecto de Acción de Inconstitucional, que se vieron en el amparo en revisión a que se ha hecho referencia.

Yo me congratulo mucho, de que siempre en el Pleno, se aprende algo, siempre se discute y siempre se está en este diálogo permanente, y por supuesto convengo con el señor ministro Cossío y con el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en el sentido de que no porque el legislador tenga esas atribuciones constitucionales para legislar, no se acote o no delimite ciertas cuestiones y que no esté sujeto a control constitucional, y esa es la verdadera diferencia, entre un estado de derecho y un estado de derecho constitucional, porque finalmente en un estado de derecho, la autoridad legislativa, en base a sus atribuciones, pues simplemente expide la ley, en un estado constitucional de derecho, es el control constitucional, el que se establece si efectivamente el legislador siguió y no se apartó de los principios y valores constitucionales.

En este sentido, yo pienso que efectivamente, en este caso en particular, en la Ley de Expropiación del Estado de Colima, finalmente sí se determina, como lo dice la Constitución, y las propias leyes en esta ley en particular, las causas de utilidad pública, nadie está argumentado en contra de que es una modalidad al derecho de propiedad la expropiación, tampoco y estoy de acuerdo, estamos discutiendo o está en entredicho, que es un acto de colaboración de Poderes, porque como en ningún otro, o en muy pocos, están los tres Poderes involucrados en este asunto de expropiación.

Y finalmente no estaría yo de acuerdo en que se le dé este cheque en blanco al Poder Legislativo, porque finalmente es el Poder Judicial el que decidirá, si en cada acto concreto, en cada Decreto de expropiación, se colmaron o no las causas de utilidad pública, y esto será en cada caso concreto.

Y, me quitó la palabra el señor ministro Sergio Valls, en el sentido de que también iba a referirme a que la propia Ley de Expropiación del Estado de Colima, prevé este procedimiento que se otorga a los

afectados para la oportunidad de ser escuchados, para en su defensa, para ofrecer pruebas, previa a la emisión del Decreto de expropiación; en cada caso concreto la autoridad administrativa, está sujeta a justificar el acto de expropiación, yo por eso, y siguiendo el voto de hace unos cuantos días, de la constitucionalidad de la ley que en su momento analizamos, estoy de acuerdo el proyecto.

¡Muchas gracias!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¡Gracias, señor presidente!

Es formidable que la ley, como nos acaba de informar la señora ministra Olga Sánchez Cordero, dé la posibilidad de defensa, antes de la expropiación, es lo que en alguna ocasión peleamos en este Pleno, y perdimos por un voto, de que hubiera garantía de audiencia, previa a la expropiación. Garantía de audiencia que tienen los canadienses, que tienen los estadounidenses, a la que nos comprometimos en el Tratado de Libre Comercio; pero no los mexicanos, salvo los de Colima.

Dijo Don Juan Díaz Romero, que no es posible estar definiendo en esta clase de conceptos, qué es el interés social, qué es el orden público, y puso un ejemplo formidable del precepto de la Ley de Amparo, en donde se habla como una excepción para la suspensión, los casos en que esté de por medio el interés social y el orden público.

Yo quiero agregar esto, no es posible ni conveniente que el legislador constantemente, esté ampliando y modificando la legislación, las frecuentes reformas legislativas, y el exceso de legislación son males gravísimos que deben evitarse y las leyes más perfectas y previsoras en el momento de su promulgación, poco

tiempo después, a consecuencia de lo vertiginoso de la vida actual, son deficientes, y dejan fuera de su campo de acción, a importantes sectores de la actividad humana.

En ciertas materias el legislador, como lo dijo Don Juan Díaz Romero, voluntariamente y concientemente deja zonas en blanco, en el sistema jurídico que establece; encomendando al juez que fije prudentemente el contenido y extensión de determinados conceptos, deliberadamente nuestro legislador, al hablar de autoridades, interés jurídico, orden público, utilidad pública, beneficio social etc., se ha abstenido de definir esos conceptos, encomendando esa tarea al juez, a fin de que puedan ser entendidos variamente, teniendo en cuenta circunstancias que cambian, e intereses sociales que predominan; en las legislaturas de todos los países, se encuentran esos conceptos que algún tratadista los ha llamado conceptos válvulas, que permiten la dilatación y la comunicación con el mundo exterior, previniendo aquel exceso de compresión en el sistema legislativo, que podría producir, por decirlo así, su explosión; ante esas deficiencias irremediables de toda legislación, el papel del juzgador crece en importancia, el juez, instrumento mecánico de aplicar la ley y en su caso la jurisprudencia, en el momento actual no tiene razón de ser y debe ceder paso al juez, justicia viva conforme al conceptos aristotélico; el juez debe interpretar las leyes en la forma que se adopten a las nuevas exigencias sociales; la rigidez de la ley extremada por su intérprete, puede llegar a ser un obstáculo para el progreso social, en aquellas materias sujetas a un rápido desenvolvimiento, y que requieren una mayor correspondencia entre el hecho y la norma que debe regirlo; no debe excluirse la posibilidad de ir modificando el sentido de una ley, adoptándola a las nuevas exigencias sociales, sin necesidad de nuevos actos legislativos, mediante un largo e inteligente proceso de interpretación, de parte de la autoridad judicial; los tribunales mexicanos deben interpretar la ley, buscando adaptarla a las nuevas necesidades sociales, y en su caso la jurisprudencia debe modificarse cuando así lo requieran las nuevas realidades de la vida

moderna, y ya tenemos ahí una realidad que es la Ley de Expropiación de Colima que permite la defensa previa al decreto de expropiación. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a discusión.

Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muchas gracias señor presidente, seré muy breve, le agradezco al señor ministro Góngora Pimentel, que participe de alguna parte de mi anterior intervención, seguramente es por un correspondiente acto reflejo, porque esa parte que él estuvo de acuerdo conmigo, será porque me acerco a excelentes autores en derecho de amparo, en la lectura ¡claro!; quisiera yo manifestar, más bien, porque ya estamos casi evidentemente al término de la deliberación cuál es el sentido de mi voto; manifesté, efectivamente como lo dijo el señor ministro Góngora, que es muy difícil que haya una definición de cada uno de los conceptos que se van manejando por parte del legislador, y que en forma no muy espaciada, utiliza frases que verdaderamente constituyen un problema muy serio para la definición, como beneficio social, como utilidad pública, como orden público, y puse el ejemplo de la fracción II, del artículo 120 o 121 de la Ley de Amparo, en donde no se define qué es el beneficio social, pero a través de la exposición, o a través de una especie de ejemplificación, se viene dando alguna idea para orientar al juez, y efectivamente, esta misma ejemplificación, la encontramos en el artículo 5° de la Ley que venimos viendo; tanto en éste como en el artículo 1° de la Ley de Expropiación del Distrito Federal. Si ustedes ven, por ejemplo, las diferentes causas de utilidad pública que viene señalando, además de la creación, fomento y conservación de parques, zonas industriales, se viene hablando de la conservación de los edificios y monumentos arqueológicos y de interés histórico; el almacenamiento, abastecimiento y distribución de medicamentos, víveres o artículos; la creación y conservación de reservas territoriales para el crecimiento de las poblaciones; las medidas

necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales; la construcción de carreteras, etcétera, etcétera. Me llama la atención esto porque el legislador, en vez de intentar una definición que tiene muchos problemas y que se presta a muchos cambios, más bien va haciendo una enumeración a la cual el juez, en su momento, puede tomar como punto de referencia para resolver el caso concreto, como dijo el señor ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, conforme a principios de razonabilidad.

La fracción V, que es la que fundamentalmente estamos viendo, y la fracción XIV también, en realidad no vienen siendo facultades que otorga el legislador al aplicador de la ley para que determine conforme a su voluntad, de una manera completamente libre, qué es lo que considera utilidad pública o que no lo considera así, sino que a través de todas las fracciones correspondientes va dando idea de lo que puede ser la utilidad pública, y yo quiero recordar que en el asunto que vimos anteriormente se tomó la votación sobre dos aspectos diferentes: Sobre la ley, sobre la fracción IX del artículo 1º de la Ley de Expropiación del Distrito Federal, y sobre el decreto de expropiación. En relación con la fracción IX del artículo 1º, en aquella ocasión vimos que se consideran causa de utilidad pública: “Fracción IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.” Es exactamente lo mismo, un poco ampliado, lo que estamos viendo ahorita en la fracción V: La creación, fomento y conservación de parques, zonas industriales, empresas e industrias para beneficio de la colectividad.

Entonces, yo recuerdo que en aquella ocasión todos votamos a favor de la ley, que es constitucional; en ningún momento creo que nadie estuvo en desacuerdo con este punto y se adoptó la decisión de declarar constitucional el precepto. En donde no hubo acuerdo unánime fue en el decreto expropiatorio, en si efectivamente se retrataba lo que en abstracto dice la norma para el caso concreto, y ahí sí hubo discrepancias. Pero eso es otra cosa. Aquí no tenemos caso concreto; aquí estamos viendo expresa y solamente la ley, y si somos congruentes con lo que votamos en la vez pasada, tenemos

que, también en principio, claro, y de acuerdo con mi modo de ver, tenemos que declarar también constitucional esta fracción V. Al menos así lo veo desde mi punto de vista.

Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente.

Una cuestión muy breve. De pronto me doy cuenta que las razones de impugnación de los señores ministros Gudiño Pelayo y Cossío Díaz al precepto que estudiamos es una porción totalmente inocua que es, dice, “para beneficio de la colectividad”. ¿Por qué es inocua esta parte de la norma? Porque podría ir como coletilla en todos los casos de utilidad pública, y si por ejemplo la fracción I del artículo 5º., dice: “Se considera causa de utilidad pública para los efectos de la presente Ley, Uno. El establecimiento, explotación, ampliación, modificación o conservación de un servicio público para beneficio de la colectividad”, porque dijera esto sería inconstitucional, está dando los casos perfectamente definidos.

Veamos la fracción II: “La apertura, prolongación, ampliación o alineamiento de arterias”, si dijera para beneficio de la colectividad, por este sólo hecho es inconstitucional, la creación, ampliación, saneamiento y mejoramiento de centros de población, para beneficio de la colectividad. Lo que quiero significar es que, la causa de expropiación es una sola, la remisión a la ley secundaria, no es para que determine la causa de expropiación, que es la utilidad pública, sino los casos en que la utilidad pública justifica la expropiación, dice el artículo 27: “Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada”, hay un enunciado de casos, y llegando a la fracción V, el legislador se preocupa de apostrofar la acción, de creación, fomento, ampliación de empresas, y pone: para beneficio de la

colectividad, si no lo dijera, de todas maneras no se justificaría una expropiación si no fuera con esta característica de la utilidad pública que debe estar precedida por una necesidad social, o por la integración de un beneficio a la sociedad, derivado de la expropiación del bien, con otras circunstancias más que aquí se han comentado. Quise destacar esto porque en realidad el legislador ordinario no crea causas de utilidad pública, simplemente establece los casos donde la presencia de la utilidad pública permite llevar adelante la expropiación, y esta presencia de la utilidad pública que viene directamente de la Constitución, es algo que debe razonar y justificar el aplicador de la norma. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro José Ramón Cossío tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ. Gracias señor presidente. Yo, me lo decía ahora don Juan con la caballerosidad que siempre le caracteriza, yo sí voté en ese asunto en contra de la constitucionalidad de la ley, entonces, en ese sentido de congruencia, también en este caso. Lo que dice el ministro Ortiz, en segundo lugar, yo no coincido, no ha sido mi argumento el problema del beneficio colectivo, no, si fuera así como él lo dice, tendría yo toda la razón de votar con ellos, yo pienso que el problema es diferente, las argumentaciones que se han estado dando aquí, son en la relación entre autoridad administrativa y legislador; la relación que entiendo, el ministro Gudiño y yo estamos planteando, es entre Constitución y legislador, que es una cuestión diferente. A mí el problema de decir beneficio colectivo como un apóstrofe o como apostilla, más bien a esta redacción de las distintas fracciones, no le veo ningún problema, lo que me preocupa justamente es lo que dice el ministro Ortiz, que el legislador simplemente cree los casos, pero no establezca las causas, dicho esto así, parece que es una definición fuerte, una separación fuerte, pero yo no veo el caso, decir las causas es simplemente es utilidad pública. Ahora bien, con qué se rellena la causa de utilidad pública, lo pone el ministro Ortiz con casos, yo no diría casos porque eso

tiene un sentido muy particularizado, yo diría los supuestos, si el legislador tiene la facultad para establecer supuestos, para rellenar esa expresión “utilidad pública”, mi pregunta es: ¿tiene esta Suprema Corte o no facultades para determinar los supuestos mediante los cuales el legislador llena las causas?, si tenemos esa facultad de control es porque existe un límite al propio legislador para establecer los supuestos que determinan o que llenan la utilidad pública. Es en ese sentido en donde a mí me parece que no hemos construido esa definición, coincido plenamente con don Juan, es una definición compleja, lo sé, pero es que no está definida, revisando las tesis del proyecto y otras de expropiación, ese es un tema en donde no se construye, de forma tal que esos supuestos que le van a materializar la posibilidad de utilidad pública, son precisamente de ejemplificaciones y ese es precisamente mi problema de delegación.

Yo por supuesto, no estoy en contra del asunto del beneficio colectivo, estoy en contra de la premisa fundamental de construcción del artículo 27 y los límites a los legisladores ordinarios; ese es todo el problema que yo había planteado y por estas razones de esta relación, no entre autoridad administrativa y ley, sino entre el legislador y Constitución, yo sigo sosteniendo el punto de vista anteriormente explicado.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Desde luego, no se quejarán los ministros Gudiño y Cossío, de que no hemos reexaminado un planteamiento que hace poco habíamos ya hecho.

Yo quisiera decir primero, que no coincido con el ministro Ortiz Mayagoitia, en cuanto que señala, que ese problema de beneficio colectivo resulta innecesario, probablemente en las otras fracciones sí resulta innecesario, porque es obvio que en la mayoría de las otras fracciones no debe haber un requisito especial, ¿por qué se puso en esta fracción V?, porque de otra manera, se consideraría como de utilidad pública, el expropiar a favor de una empresa; este

fue el problema que vimos anteriormente, no aquí recalca el legislador y esto fortalece el proyecto del ministro Silva Meza, es que ya en esta fracción se está dando algo que va a posibilitar que a una empresa privada, a una sociedad anónima se le pueda otorgar un predio por expropiación, sí, pero no solito, tiene que ser para beneficio colectivo y eso fue lo que ya estudiando el decreto expropiatorio en el caso anterior advertimos que no se llegaba a reunir el supuesto que las leyes señalaban, pero en fin, esto es un problema secundario.

Se han tocado temas muy interesantes y se ha hablado incluso de nuevo del tema de la audiencia; bueno, en este caso no, el problema radica exclusivamente en estas cuestiones relacionadas a la fracción V, que ha sido materia de debate. No perdamos de vista, la Corte tiene por allí una tesis en materia de audiencia, que aunque la ley secundaria no establezca la audiencia, por aplicación directa del artículo 14, se debe respetar la garantía de audiencia, aunque la Ley de Expropiación establezca causas discutibles, tendrá que aplicarse el artículo 27 y demostrarse que son de utilidad pública; entonces, yo creo que colocarnos ante un debate de los casos que la legislación ordinaria señala como de utilidad pública y pretender que establezcamos una especie de teoría general sobre la utilidad pública, el beneficio colectivo, el interés general, pues es una tarea que no toca al juzgador, el juzgador irá gradualmente dando estas situaciones a través de los casos concretos.

Por eso en este caso, yo estoy nuevamente convencido; esto no quiere decir que no sea un tema debatible, pues tan es debatible que se nos plantea en una Acción de Inconstitucionalidad en la que una minoría parlamentaria, que obviamente debemos suponer que perdió en el cuerpo legislativo está acudiendo al órgano técnico judicial, para que se determine que se equivocó la mayoría del cuerpo legislativo; entonces el tema es debatible indudablemente; pero yo pienso que no nos debemos preocupar, porque como dijo el ministro Silva Meza, ya en cada caso con las garantías de fundamentación y motivación, se tendrá que ir salvaguardando el

que se incurra en arbitrariedades; pero la riqueza de la vida colectiva, impide que establezcamos de antemano cuáles son los únicos y posibles casos que se pueden dar.

Yo únicamente y es lo último de mi intervención les pido que recuerden lo que sucedió en el sismo de mil novecientos ochenta y cinco. Hubo necesidad de resolver inmediatamente el gran problema relacionado con la vivienda, que pues paradójicamente ayudó a resolver el problema en gran proporción de locales que estaban sujetos a rentas congeladas y la forma que se tuvo que utilizar, pero a toda velocidad, fue decretar la expropiación de los predios; que se cometieron arbitrariedades, recuerdo que hasta se llegaba a decir, que se habían expropiado el Palacio Nacional y la Catedral Metropolitana, obvio, era falso, pero sí hubo hasta necesidad de otro Decreto que corrigió situaciones de verdadero abuso porque se expropiaban lugares que no habían sido afectados, que no había ningún problema y cuál fue estadísticamente el resultado, pues el resultado fue, que se resolvió el problema de inmuebles que por su situación se desplomaron, propietarios que no cobraban ya ningún centavo de rentas, recibieron su indemnización, y fíjense expropiaciones para beneficio de los que estaban de arrendatarios, para personas concretas a las que después les dieron su vivienda si demostraban que eran los que habían estado ahí, se resolvió un problema colectivo a través de personas concretas, pidieron amparo algunos, por qué, porque no había habido el cumplimiento del procedimiento de expropiación que señala la Ley Federal de Expropiación, ganaron sus amparos, pero, de los que ganaron sus amparos probablemente la mayoría, finalmente aceptaron el pago sustituto, por qué, pues, porque se llegaba, y tuvimos muchos asuntos en la Corte de estas inejecuciones de sentencia, a un lugar donde ya había una unidad habitacional, entonces, se fue avanzando, yo incluso podría señalar un buen número de casos concretos que tuve en relación con aquel fenómeno del sismo y los Decretos Expropiatorios y les podría decir que en ese caso, si hubiéramos tenido que entrar al fondo del asunto, pues, a mí me habría resultado muy convincente en que, en cuanto a la razón de la

expropiación, estuvo plenamente justificada, y qué es lo que quiero decir con este ejemplo, que son como lo dice el proyecto, lo dijo el proyecto del ministro Ortiz Mayagoitia, son tan variadas las situaciones que se pueden llegar a presentar, que sólo a la luz de esas situaciones podremos juzgar los casos que en las Leyes Federal y Estatales se pueden señalar como de utilidad pública, y aun con esto estamos contribuyendo a los tratadistas que quieren hacer una teoría general de las causas de utilidad pública, que al paso del tiempo podrán decir: “y la Suprema Corte al resolver ciento veinte casos de expropiación, ha ido creando la doctrina de la utilidad pública” y así es como podemos tener ya, mucha seguridad jurídica en torno al problema, es normalmente los casos en que uno como juzgador se siente muy gratificado que de pronto aunque no le citen a uno por nombre pero vea uno que algún estudio que hizo en una sentencia, aparezca publicado en algún tratado de gran relieve en el Derecho Internacional. Bien, yo por ello, estoy plenamente de acuerdo con el proyecto, si consideran ustedes tomamos votación, que con esto está definido el proyecto porque es el único problema que se plantea.

Señor secretario tome la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Voy a fundamentarlo, antes de que iniciara la discusión estaba de acuerdo con el proyecto, nos hizo ver el señor ministro Góngora Pimentel, citando al tratadista Góngora Pimentel, que a los jueces corresponde señalar el contenido y extensión de las normas, esto va a suceder aquí, porque el ponente aceptó incluir en el engrose las razones implícitas fuertes que subyacen para determinar la constitucionalidad de las fracciones impugnadas, esto me obliga, cuánto y más, a votar a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: También.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con la inteligente votación de Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Con la disertación en la que fundó su voto el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto, con las adiciones sugeridas, por mí aceptadas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: Con las disertaciones magníficas de los ocho ministros que han hablado a favor del proyecto voto con él.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de nueve votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, SE APRUEBA EL PROYECTO.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Quisiera rogar que se publicara en su integridad la parte considerativa de este importante asunto, en el Semanario Judicial de la Federación, incluidos los votos particulares que intuyo que se producirán.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor ministro presidente, para una vez que se termine el engrose pedir que se me pasen los autos para formular voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reserva su derecho. Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Si lo acepta el señor ministro Gudiño, para adherirme a ese voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están de acuerdo en que se publique tanto la parte considerativa como los votos particulares.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En consecuencia, así se hará, y habiéndose aprobado el proyecto en los términos propuestos a los que dio lectura el señor secretario, se cita a la sesión que tendrá verificativo el próximo lunes, a las once en punto.
Esta sesión se levanta.

(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS).