

**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 LUNES  
TRES DE NOVIEMBRE DE DOS MIL OCHO.**

**A S I S T E N C I A:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ**

**OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:40 HORAS)**

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

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

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

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativo a la sesión pública número 113 ordinaria, celebrada el jueves treinta de octubre último.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración de las señoras y señores ministros el acta con la que se ha dado cuenta.

No habiendo observaciones, les consulto su aprobación en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDÓ APROBADA EL ACTA SEÑOR SECRETARIO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor ministro presidente, muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sírvase dar cuenta por favor

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** ¡Sí señor con mucho gusto!

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**CONTRADICCIÓN DE TESIS NÚMERO 37/2008. DE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SÉPTIMO Y NOVENO, AMBOS EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, AL RESOLVER RESPECTIVAMENTE, LOS JUICIOS DE AMPARO EN REVISIÓN NÚMEROS 2067/2006 Y 2029/2006.**

La ponencia es del señor ministro Sergio A. Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Este asunto señores ministros, lo empezamos a discutir el jueves de la semana pasada y hubo importantes avances, ya estamos ahora por llegar a determinar si los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 18 constitucional tienen o no el carácter de autoaplicativos.

Señor ministro Valls.

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

Efectivamente, este asunto se empezó a discutir en la sesión del pasado treinta de octubre en curso; ahí los señores ministros, manifestó cada uno su posición, siendo contundente las posiciones de los señores ministros Aguirre y Silva en contra del proyecto y matizadas de alguna manera las posiciones de los demás señores ministros con relación al proyecto. Yo quisiera hacer algunas reflexiones sobre el particular, no desconozco que la doctrina ofrece un análisis más o menos uniforme sobre la naturaleza de la Constitución que rige a un estado, organizando sus poderes, delimitando sus funciones y estableciendo obligaciones, derechos y garantías de los habitantes; de igual manera, reconozco que dentro del orden jurídico, la Constitución guarda el lugar más alto y a ella se

ajusta toda la legislación, es, como solemos decir, la Norma Suprema. Tampoco soslayo que las disposiciones transitorias establecen con claridad la fecha en la cual un texto constitucional entra en vigor y en su caso, cómo se realizarán los ajustes a los ordenamientos inferiores; sin embargo, la problemática que particularmente se nos presente en este asunto, deriva, precisamente de que en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Amparo, no se establece ninguna regla para analizar la procedencia del juicio de garantías respecto de las reformas a la Constitución; acorde a esas circunstancias, es de considerar que la evolución tanto de la ley como de la jurisprudencia nos han llevado a generar principios sólidos que rigen al amparo, en especial, tratándose de aspectos procesales donde cualquiera que intente ejercer la vía de amparo, debe cumplir con los presupuestos procesales para que su demanda sea susceptible de analizarse. El cumplimiento de esos requisitos, no está sujeto a la voluntad aislada de la ley, sino que deriva de forma directa del artículo 107, párrafo primero de la Constitución que a la letra dice: “todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley”; hasta ahí la cita. Así, al promover una demanda de amparo en contra del procedimiento de reformas a la Constitución, ésta ineludiblemente se sujetará a los principios que rigen el juicio de amparo por imperativo de la propia norma fundamental.

En efecto, la importancia de lo anterior se destaca por la doctrina en cuanto al contenido y esencia del 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde, en la obra “Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”, se citan los estudios llevados a cabo por distinguidos constitucionalistas, en cuanto a la estructura y funcionamiento procesal del amparo señalando que se trata de una institución compleja, que bajo su aparente unidad comprende varios instrumentos procesales con

principios generales comunes, por lo que establece que "el juicio de amparo mexicano debemos considerarlo como una federación de instrumentos procesales, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica que a su vez determina una serie de aspectos peculiares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo".

Así la procedencia como uno de los pilares del amparo, necesariamente nos lleva a tener que establecer la naturaleza de la norma reclamada en el juicio de amparo a fin de iniciar el análisis de los presupuestos procesales que rigen al juicio.

En este sentido, tratándose de normas jurídicas, como lo es la reforma al 18 constitucional, necesariamente tendremos que esclarecer cuál es la oportunidad para su impugnación, para lo que primeramente determinaremos acorde al principio de individualización incondicionada si es autoaplicativa o heteroaplicativa a fin de establecer, ¿en qué supuesto del artículo 73, fracciones V, VI Y XII de la Ley de Amparo se sitúa?

Y bien, esta problemática no se había presentado en el orden jurídico mexicano lo cierto es que una cuestión similar, la encontramos en la primera mitad del siglo pasado para establecer cómo deberían impugnarse las leyes si con motivo de un acto de aplicación o bien por su sola entrada en vigor ya que como normas generales se consideraba que entraban al orden jurídico con su vigencia y eran impugnables desde ese momento, lo que dio lugar a la distinción entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas.

En este orden de ideas, considero que sin desconocer la supremacía del texto constitucional, lo cierto es que el propio texto de la Constitución en su artículo 107, párrafo primero, dispone que toda controversia que se siga a través del juicio de amparo, se sujetará a la

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, razón por la cual el sustento para sujetar el análisis de la demanda de amparo donde se impugne el procedimiento de reformas al texto de la norma suprema, deriva de la misma Constitución y por ello necesariamente se debe sujetar al principio de individualización incondicionada y con base en ello establecer si es una norma autoaplicativa o heteroaplicativa.

Lo anterior es así, ya que sólo estamos en un plano procesal donde lo importante es establecer si los efectos de la norma reclamada suceden de forma incondicionada o condicionada para luego determinar cuándo es el momento oportuno para presentar la demanda. Esa es la postura del proyecto que he sometido a la elevada consideración de ustedes y que adicionado con la interpretación del artículo 107, párrafo primero constitucional para sustentar que de éste deriva la obligación de acatar los principios que rigen la procedencia del juicio de garantías, también haríamos la precisión de que no se desconoce la supremacía de la Constitución, pero que sólo se trata de aspectos procesales que rigen el juicio de amparo y además de precisar que lo resuelto en esta oportunidad, no prejuzga sobre la procedencia del juicio de amparo o no contra las reformas a la Constitución.

En base a las consideraciones que me he permitido exponer, sostengo el proyecto en sus términos.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente, en la sesión anterior, algunos ministros manifestaron que

el punto de contradicción se tendría que resolver en términos de eficacia constitucional; eficacia constitucional, más que en términos de autoaplicación o heteroaplicación; comparto esta sugerencia, a nivel de normas constitucionales es más preciso hablar de eficacia directa e indirecta.

Eficacia directa significa que los jueces y todos los llamados a aplicar el Derecho, deben aplicar la norma constitucional para configurar una situación jurídica.

En este sentido, debo recordar que en la sesión anterior manifesté que el artículo 18 constitucional, otorga un derecho fundamental a los menores infractores, de ser consignados y ser juzgados por ministerios públicos y jueces especializados; es un derecho de eficacia directa y no requiere instrumentación legal.

Por ello, aunque la contradicción de tesis haya sido planteada en términos de autoaplicación o heteroaplicación, opino que debe resolverse por precisión técnica, como una cuestión de eficacia directa.

Señalaba en la sesión anterior, que este derecho tiene una obligación correlativa hacia el Legislador, misma que no ha sido satisfecha ni a nivel federal ni a nivel local, en algún caso, esto genera el problema de la impunidad de las infracciones cometidas por adolescentes.

Para solucionar esta cuestión, habrá que distinguir entre lo federal y lo local; a nivel federal podrían solucionarse de tres formas: la primera y la mejor es que, el Congreso de la Unión legislara en materia de menores infractores.

La segunda sería que, el Consejo de la Judicatura Federal, creara juzgados especializados en menores infractores.

A pesar de que no se ha reformado la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo podría aplicar directamente la Constitución, con base en el asunto que estamos resolviendo; y crear jueces especializados en menores, a través de un acuerdo general; tal y como lo hizo con los jueces de control, no previstos en ley; pero sí en Constitución.

La tercera forma sería la que propone el señor ministro, Don José de Jesús Gudiño Pelayo, en el proyecto de Contradicción de Tesis 31/2008, ya listado; que subsidiariamente conozcan los jueces locales, de los delitos federales, en tanto existe la legislación adecuada.

A nivel local, la única entidad federativa que no ha legislado, es el Estado de Guerrero; en este caso tiene que legislar el Congreso del Estado, para evitar la impunidad de los delitos cometidos por menores; sobre esta omisión existe una acción de inconstitucionalidad que tal vez en breve conozcamos.

En todo caso, estas soluciones no son materia de esta Contradicción y tendrán que discutirse en su momento oportuno.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente.

Viendo el sentido de la propuesta que hace el señor ministro Valls, en cuanto a la autoaplicabilidad, yo sigo estando en contra del proyecto. Creo que el tema –lo decía ahora el ministro Góngora-, es de distinta dimensión, no es un problema de definir la auto o heteroaplicabilidad exclusivamente, sino me parece que, en primer lugar –como lo decíamos en la sesión del jueves pasado-, tendríamos que definir

primeramente cuándo entraron en vigor los preceptos constitucionales y para qué efectos.

En la Acción de Inconstitucionalidad 37/2006, resuelta el veintidós de noviembre de dos mil siete, con la ponencia del señor ministro Azuela, se estableció lo siguiente, respecto al régimen transitorio que es el primer tema a tratar: estos artículos transitorios, se dice en el engrose ya, establecen la vigencia, la reforma y adición constitucional, de la siguiente manera: el Decreto en cuestión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el doce de diciembre de dos mil cinco, por lo que, conforme al primer precepto transitorio, la reforma y adición constitucional entró en vigor en todo el país, en lo relativo a los derechos sustantivos que se contemplan en favor de los adolescentes, a los tres meses siguientes a la fecha de su publicación; esto es, al doce de marzo de dos mil seis, se encuentran en vigor las nuevas disposiciones constitucionales sustantivas relativas a los menores infractores, no así los derechos derivados de la creación del sistema especializado de justicia penal para adolescentes, a cargo del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, porque el Constituyente permanente estableció el período de *vacatio legis* a que se refiere el Segundo artículo Transitorio; es decir, un nuevo período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del decreto, para que se crearan las leyes, instituciones y órganos, de tal modo que este nuevo período inició el trece de marzo de dos mil seis y venció el doce de septiembre de ese año. De esta forma los entes obligados tuvieron hasta la fecha anotada, para generar en sus respectivas jurisdicciones este sistema especializado de justicia para menores infractores. En este tenor es válido concluir, que solamente a partir del doce de marzo de dos mil seis puede exigirse el cumplimiento de la norma constitucional reformada y adicionada, en lo relativo a los derechos sustantivos que prevé, siendo que respecto de todos aquellos derechos derivados de la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes, los

entes obligados tuvieron seis meses más para crear las leyes, autoridades e instituciones especializadas en la materia; es decir, el sistema de la reforma en materia de justicia para adolescentes está plenamente en vigor, ya lo habíamos eso resuelto; en consecuencia, el problema es: ¿y cuándo se pueden hacer valer los juicios de amparo? utilizando, si vale esta expresión “de esas disposiciones”, y lo que yo creo es que los párrafos Cuarto, Quinto y Sexto del artículo 18 constitucional, que entraron en vigor en los términos que acabo de señalar, necesariamente son heteroaplicativos, porque tienen que generar una condición de afectación a aquellas personas que van a promover el juicio de amparo. La condición de heteroaplicabilidad o autoaplicabilidad es un problema de procedencia exclusivamente del juicio, no de entrada en vigor de las normas; las normas ya nos dijo la acción que resolvimos, cuándo entraron en vigor. Consecuentemente, no tiene sentido definir por vía de autoaplicación o heteroaplicación la condición de entrada en vigor de las normas, sino simple y sencillamente saber en qué momento se genera perjuicio, y por ende con ese perjuicio, se está en posibilidad de accionar en el amparo.

Si analizamos estos párrafos Cuarto, Quinto y Sexto, a mí me parece que estando en vigor el régimen general de la reforma, sí se requiere un acto concreto de afectación a los particulares; insisto yo, una persona que no es menor infractor; una persona que no está en la condición de joven; una persona que no es procesado, ¿puede venir a impugnar determinada legislación utilizando esos preceptos? Entiendo yo que no, porque se requiere dar un caso concreto de aplicación de la autoridad, que afecte su condición de joven o adolescente que esté en estas condiciones de delincuencia, para que se aplique la Legislación, y ahí se generen los supuestos que permiten la aplicación, justamente de esas disposiciones; de ahí que yo crea, como lo decía desde la semana pasada, que estamos en una condición de normas heteroaplicativas. Entonces, creo que hay que

distinguir, y ahora lo hacía el señor ministro Góngora, retomando esas intervenciones de la semana pasada, entre el tema fundamental de una reforma que ya está en vigor, que genera sus efectos sobre las autoridades, etc., y la condición procesal necesaria para que esa persona que se siente afectada, pueda venir a juicio, y en ese sentido es por lo que creo que estas disposiciones son, a mi parecer, claramente heteroaplicativas. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más de los señores ministros?

Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Para reiterar mi posición en el sentido que manifesté en la ocasión anterior, y que ahora el señor ministro Valls, a partir de lo discutido en aquélla, insiste en sus argumentos, pero nada más para efecto de hacer algunas precisiones: yo compartiría las expresiones del señor ministro Cossío, si se estuviera tratando exclusivamente de la Ley, pero tratándose de norma constitucional, yo creo que no es posible; no es posible hacer esta caracterización de auto o heteroaplicativas, en tanto que, la fuerza precisamente que tiene la Constitución, es en función precisamente de su eficacia constitucional, y esta eficacia constitucional va generando eso que hemos caracterizado como fuerza vinculante directa; esta fuerza vinculante directa, es la que irradia en el momento mismo en que la reforma constitucional entra en vigor, es publicada en el Diario Oficial de la Federación, con todos sus artículos transitorios, con todas las disposiciones que van a darle sentido de aplicación a la misma; pero la fuerza vinculante de la Constitución está desde este mismo momento, y por eso es que no es dable esa clasificación de las normas como auto o heteroaplicativas. Esto no quiere decir que no exista la posibilidad para los particulares de que en el momento de que esa reforma constitucional sea concretada por cualquier acto o de cualquier órgano del Estado, sea sentencia, sea un acto administrativo específico, pudiere ser

impugnado; desde luego que sí, pero prescindiendo de esa caracterización, precisamente para distinguir a la norma constitucional o a la reforma de normas constitucionales de cualquier otro acto, ¡vamos!, que fuera una norma de carácter general.

En eso es donde yo me separo, aunque prácticamente la construcción pueda ser muy parecida.

Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** Me parece que la determinación de si una norma es autoaplicativa o heteroaplicativa está vinculada al interés jurídico para promover el juicio de amparo.

No cabe duda de que si entra en vigor una norma constitucional pues desde el momento en que está entrando en vigor está teniendo efectos; pero el problema no es en relación a sus destinatarios, aquí incluso se llega a decir: es que se establecían derechos a favor de los menores, ¿y yo tengo interés jurídico en promover el juicio de amparo en contra de estas normas que establecen beneficios?, ¿va a plantear el juicio de amparo un adulto porque lo afectan los beneficios que se establecen a favor de los menores?

Entonces yo pienso que la autoaplicabilidad o heteroaplicabilidad está en razón del interés jurídico que puede producirse para poder promover el juicio de amparo; no en si tiene efectos o no la reforma constitucional. Aquí ha hecho mención el ministro Cossío a algún artículo transitorio, en donde se estableció un tiempo para que las autoridades legislativas establecieran todas las adecuaciones para ajustarse el texto constitucional, pero esto no significa que la ley se vuelva autoaplicativa; no, las autoridades están obligadas a acatarla, pero el amparo no es para que las autoridades puedan promover el

juicio de amparo y consideren que se les está afectando porque se les dio poco tiempo o, en fin, por algún otro motivo.

Yo pienso que, tomando en cuenta que el juicio de amparo tiene como elemento fundamental el interés jurídico, ahí es cuando tiene que determinarse si hay la aplicación incondicionada, pero una aplicación que está afectando o es susceptible de afectar derechos de un gobernado; mientras no haya esta susceptibilidad de afectar derechos de un gobernado, pues no se puede hablar de que la ley es autoaplicativa. Aquí tendrá que ser un acto de autoridad que aplique las reformas constitucionales, el que pueda llegar a generar la afectación jurídica y, por lo mismo, el que se hable necesariamente de una ley heteroaplicativa.

Entonces, con todas las salvedades, me llamó mucho la atención la magnífica exposición que hizo el señor ministro ponente Valls; y académicamente es insuperable, yo creo que a veces académicamente se establece con toda precisión lo que debe hacerse, pero en la práctica jurisdiccional pues nos encontramos con que a veces no se hace lo que debe hacerse, y entonces los órganos revisores, los órganos ante los cuales se plantean, como en el caso, contradicciones de tesis, tienen que afrontar situaciones pragmáticas, que no obedecen a la pureza de la doctrina.

Aquí, ya lo debatimos ampliamente, se plantea un problema sin haber analizado si procede al amparo o no en contra de normas constitucionales, y entonces ya finalmente hasta se tomó votación y se estimó que hay que definir esta cuestión relativa a la procedencia; y esto no prejuzga -lo dice el documento del ministro Valls- sobre si procede o no el amparo por otros motivos, nada más habrá este criterio. Esto ya, de algún modo, fue votado.

Entonces, yo también iría en la línea del señor ministro Cossío; estimo que se trata de disposiciones constitucionales heteroaplicativas, y por esa tesis es por la que yo me pronunciaría.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más?

Ministra Luna Ramos

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

Yo quisiera manifestar que en la sesión anterior fui de las personas que sí votó diciendo que era improcedente el análisis de determinar si era autoaplicativa o heteroaplicativa, precisamente porque yo considero que no procede el juicio de amparo respecto de reformas constitucionales, y para mí es de estudio preferente este análisis, porque ya la variante de determinar si es autoaplicativa o heteroaplicativa, nada más es en cuanto a qué tiempo existe para su impugnación, pero bueno, perdimos la votación, nos queda muy claro, y ahora esa votación nos obliga a pronunciarnos respecto del punto de contradicción que se está planteando en el proyecto del señor ministro Valls.

Yo considero que bueno, ya una vez obligados por la votación, el punto de contradicción es si la ley es autoaplicativa o heteroaplicativa, la ley o la reforma constitucional impugnada.

¿Qué implica autoaplicabilidad y heteroaplicabilidad? El que sea autoaplicativa implica que desde que la norma entró en vigor me está causando perjuicios y por tanto, yo tengo la posibilidad de impugnarla a los treinta días de que entró en vigor. En cambio, si la norma es heteroaplicativa, quiere decir que aunque entró en vigor no me está causando perjuicio, ¿qué quiere decir? Que necesita de un acto posterior de aplicación para que yo esté en posibilidades de impugnarla; acto posterior de aplicación que bien puede ser de

autoridad, que bien puede ser de particular o bien del propio quejoso que se auto coloca en el supuesto de la norma.

Entonces, aquí el análisis, y bueno, y de esto, determinando si es heteroaplicativa, pues tengo quince días para la impugnación a partir de ese acto de aplicación, o bien de que tengo conocimiento a través de una notificación o bien a través de los quince días a partir de que tengo conocimiento directo de ese acto de aplicación.

Entonces, aquí lo importante es determinar, ¿realmente es una ley autoaplicativa o heteroaplicativa?, y basta leerla para poder decir si efectivamente hay o no una afectación.

Dice el párrafo cuarto del artículo 18 constitucional: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal, establecerán en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social”. Dice el párrafo siguiente: “La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite en cada caso, atendiendo a la protección integral y al interés superior del adolescente”. Y el siguiente párrafo que también forma parte de la reforma dice: “Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte

procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves”.

En esto consiste la reforma constitucional que se combatió en los juicios de amparo que informa la contradicción de tesis.

Ahora, la contradicción de tesis, como bien lo habían señalado los señores ministros que me precedieron en el uso de la palabra, digo, la reforma constitucional no entró en vigor inmediatamente, tuvo una *vacatio legis* de determinado tiempo, pero el problema no es en realidad cuándo entró en vigor la norma, porque en materia de amparo no tenemos duda, en materia de amparo necesita estar vigente para que en un momento dado se pueda impugnar; esto no necesariamente sucede en acción de inconstitucionalidad, pero en materia de amparo sí es necesario para efectos de impugnación que la norma esté vigente.

Entonces aquí, como bien decían los señores ministros, ya cobró vigencia esta reforma constitucional; entonces, estaban ya en posibilidad de impugnarla en juicio de amparo, pero ahora el chiste es: ¿Realmente había afectación a los quejosos para que la pudieran impugnar o no, para determinar si era autoaplicativa o heteroaplicativa?. Pues si nosotros recordamos el texto que les acabo de leer, lo que se está estableciendo es un nuevo sistema de justicia para adolescentes, un nuevo sistema en el que se está diciendo cómo

se va a llevar a cabo, quiénes lo van a llevar a cabo, de qué manera se va a sancionar, a quiénes se les va a sancionar, y a través de qué medios.

Entonces, la primera pregunta es: Quiénes promovieron el amparo ¿estaban llevando un juicio?; primero ¿habían cometido un delito?, y segundo ¿ese delito estaba siendo sancionado a través del procedimiento correspondiente?. Si es así, pues entonces estamos en presencia de una ley heteroaplicativa, que necesitaba ¿qué?, de ese acto posterior de aplicación, ¿para qué?, para que tuviera aplicación esta reforma.

La reforma está vigente, la reforma está determinada, desde luego que está vigente, pero la pregunta es ¿desde el momento en que entró en vigor nos causa perjuicio a todos?. No, primero está dirigida sólo a un grupo de personas, que son las adolescentes, pero además no a cualquier adolescente, sino al adolescente que cometió un delito, y al adolescente que está siendo juzgado por ese delito. Entonces, punto número uno, ser adolescente, punto número dos, haber cometido un delito, punto número tres, estar siendo procesado por ese delito. Si el acto deviene de este tipo de situaciones; entonces, estarán en posibilidad, de acuerdo al criterio mayoritario, de impugnar este artículo, pero si no están en esa posibilidad, evidentemente no pueden impugnar la ley, porque no basta con que yo sea adolescente, no basta, incluso, con que haya cometido algún delito, si no estoy siendo juzgado, ¿por qué razón? porque entonces no hay una aplicación realmente del artículo, que en un momento dado estoy impugnando, y por tanto, no se satisface el requisito de interés jurídico para poder acudir al juicio de amparo, porque al final de cuentas, la determinación o la variante de si la ley es autoaplicativa o es heteroaplicativa, no es más que una variante de interés jurídico, ¿por qué? porque estoy con una afectación a mi interés jurídico para poder impugnar la ley, ¿en qué momento? pues en el momento en que me

la aplican, pero si no era necesario que me la aplicaran, bueno, pues bastó con que la ley entrara en vigor para que yo pudiera impugnarla. Esto es muy común, por ejemplo, en las leyes impositivas. Yo soy causante del impuesto sobre la renta, me dicen que debo de pagar tanto este año. Bueno, pues la ley es autoaplicativa ¿por qué? pues porque definitivamente estoy en el supuesto de la norma. ¡Ah! pero se trata de una ley procesal, o de una ley que se va a aplicar a través de un procedimiento jurisdiccional equis, pues probablemente algún día me la apliquen, pero para que me la apliquen, necesito estar dentro de ese procedimiento jurisdiccional.

Este es el caso, este es el caso, no a todos los adolescentes se les puede aplicar, solamente a los adolescentes que hayan cometido un delito, y que además estén siendo juzgados por esa causa, para que en un momento dado, de acuerdo al criterio mayoritario, la norma pudiera ser impugnada en la forma que ya se ha mencionado, desde su aspecto meramente formal.

Por estas razones, yo me inclino, con el debido respeto, al señor ministro ponente a votar en contra de la parte que nos obliga, por la votación mayoritaria, de que no se trata de una ley autoaplicativa, sino heteroaplicativa. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más de los señores ministros?

Si les parece, entonces daré mi punto de vista. Para llegar a mi conclusión, la primera pregunta que me hice es: ¿Si el artículo 18 constitucional en sus nuevos párrafos cuarto, quinto y sexto, tiene fuerza vinculante, tiene eficacia normativa vinculante?. Y la respuesta es desde luego: Sí, es texto constitucional vigente, y tiene fuerza vinculante. ¿Para quién? ¿para las autoridades o para las personas?,

porque esto es muy importante, ya decía el ministro Azuela, y lo ha dicho la ministra Luna Ramos y otros más.

De las disposiciones del nuevo texto constitucional, resulta una obligación indiscutible para la Federación, los Estados, de crear un nuevo sistema de administración de justicia especializada para adolescentes. Respecto de las autoridades, no me cabe la menor duda de que el nuevo texto constitucional es autoaplicativo, no hay ninguna condición intermedia más que el tiempo de vacancia para que terminado este plazo —que los amparos son posteriores a este plazo— las autoridades tengan este deber constitucional de hacer; y qué sucede con las personas a qué personas vincula el artículo 18 constitucional, en este nuevo texto de manera individualizada a ti e incondicionada, no hace falta la realización de ningún acto distinto de autoridad para que quedes ya sometido, esto es bien importante, en sesión anterior, hablaba yo de un ejemplo concreto, el caso que se conoció como caso “Manuel Camacho” ahí se prohibía a quien habiendo ejercido el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal se postulara ahora como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, una nueva figura constitucional con distintas características a la anterior, ahí no se necesitó ningún acto secundario de autoridad para que la aplicación de la reforma constitucional se pudiera individualizar en la persona del quejoso, fue una norma autoaplicativa y no nos sembró ningún punto de discusión en este H. Tribunal Pleno, si el transitorio que establecía esta prohibición tajante era o no de carácter autoaplicativo, pero aquí ¿A qué personas obliga la Constitución de manera directa? A ninguna, obligó a las autoridades, ¿a qué? A crear un nuevo sistema de administración de justicia especializado para adolescentes, esta es la condición que las autoridades cumplan primero con la configuración de este nuevo sistema de justicia para que el artículo 18 en su texto actual, pueda llegar a aplicarse a un menor; entonces, para mí es claramente heteroaplicativa la disposición con respecto a las personas, a los

governados y esto lo veo, la verdad con mucha claridad, desde luego dijo el señor ministro Azuela la autoaplicabilidad de la ley tiene que ver con el interés jurídico, para el que le resulta autoaplicable por estar en la situación que la ley señala como hecho determinante de la prohibición legal no necesita demostrar interés jurídico, pero creo también que el concepto “aplicación individualizada incondicionada” se puede ver en abstracto, sin necesidad de relacionarlo con ninguna persona y en ese sentido mi convencimiento es de que las nuevas normas constitucionales, son heteroaplicativas creo que esta es una característica de la inmensa mayoría de las disposiciones constitucionales y en mi convicción personal no tajante pero sí veo que sólo aquellas normas constitucionales que establecieran un claro mandato de hacer directo a las personas o una prohibición como no hacerse justicia por propia mano, hay varias prohibiciones que son sí de aplicación directa e inmediata a las personas solo esas podríamos estimarlas autoaplicativas; en consecuencia, también votaré en contra del proyecto y porque se sostenga que los párrafos en comento son heteroaplicativos. Si creen los señores ministros que está suficientemente discutido el asunto, instruyo al señor secretario para que tome votación nominal.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.** Sí señor con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Heteroaplicativas.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Sin existir ninguna duda de que todas las normas constitucionales están en vigor por razón de lo resuelto en la Acción de Inconstitucionalidad citada, me parece que, los párrafos que se están considerando son heteroaplicativos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Heteroaplicativos.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** También en contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Son heteroaplicativas y por ello estoy en contra del proyecto; y, como de alguna manera presumo que esta va a ser la posición, sí sugeriría que al redactarse las tesis que en contradicción de tesis, esto debe hacerse y formar parte del proyecto; sí se sea cuidadoso en decir: "Independientemente de que pudiera existir alguna otra cuestión de improcedencia", y luego ya entrar a la fijación de este criterio, para evitar esas confusiones que sobre todo fueron enfatizadas por quienes perdieron la votación en la ocasión anterior.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Yo estoy con el sentido del proyecto, como dije desde un principio, más no con las Consideraciones que lo rigen, en tanto que yo no le doy la calificación de ser una norma autoaplicativa y tampoco heteroaplicativa; y, hago la observación, en relación con las personas concretas que la vigencia de la referida reforma, implicó, como se dice en el proyecto: "Que la conducta atribuida a un adolescente no pudiera ser considerada delito, en términos de las instituciones penales establecidas para los mayores de 18 años"; esto es, no establece exclusivamente obligaciones a las autoridades de crear los órganos o juzgados especializados, sino también tiene una incidencia en automático en relación con las personas a las cuales va dirigidas.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA:** Yo estoy en contra del proyecto y porque se declare que es una disposición heteroaplicativa.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay mayoría de 8 votos en contra del proyecto y porque se declare que son de naturaleza autoaplicativa, los párrafos reformados del artículo 18 constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tengo duda en el voto de 3 de los señores ministros, don Fernando Franco, don Genaro y don Jesús Gudiño, que no se pronunciaron por la calidad de heteroaplicativa, sino solamente en contra del proyecto; porque entonces, la votación que ha relatado el señor secretario de mayoría de 8 votos en contra del proyecto, porque la norma es heteroaplicativa, no, no va a registrar puntualmente estas manifestaciones.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí, es que el meollo del proyecto, el problema es la autoaplicabilidad; si es más claro decir, que es heteroaplicativa, yo cambió con mucho gusto mi voto, porque en ese sentido iba.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Ah, gracias señor ministro!

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Yo me sumaría presidente, a las consideraciones que se han hecho; sin embargo me resulta un poco complicado por la posición que yo he adoptado y por eso voté en contra del proyecto; considero que no es autoaplicativa.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Bien!

Entonces, nos queda el señor ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Bien!

Entonces, confirma el informe que dio la Secretaría, 8 votos por que la norma es heteroaplicativa.

**CONSECUENTEMENTE, POR LA VOTACIÓN INDICADA DECLARO RESUELTA ESTA CONTRADICCIÓN DE TESIS EN ESOS TÉRMINOS.**

La exhortación del señor ministro Azuela, "que se tenga mucho cuidado en el engrose"; de que con esto no estamos estableciendo la necesaria procedencia del juicio de amparo respecto de reformas constitucionales y si hay reserva de voto de los señores ministros, es el momento.

Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¡Sí, gracias señor presidente!

Yo para formular voto particular, en contra del proyecto, porque estoy en contra de todo, desde la procedencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En el mismo sentido y si la ministra aceptará que fuera voto de minoría.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¡Con mucho gusto! ¡Con mucho gusto!

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Para sumarme y pedir a la ministra, si acepta que me sumo al voto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¿Y el engrose señor, cómo se va a dar?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Si no hay inconveniente, yo me hago cargo del engrose y demás manifiesto que dejaré mi proyecto como voto particular.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo me sumo a su voto señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Para hacer un voto particular, señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Registró todo esto, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** ¡Sí, señor presidente!

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Bien, pues está fallado este asunto!

Pasemos al siguiente.

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

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:****CONTROVERSIA                      CONSTITUCIONAL  
NÚMERO**

**131/2006. PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL EL ALTO, ESTADO DE JALISCO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 21,383, QUE CREÓ EL MUNICIPIO LIBRE DE CAPILLA DE GUADALUPE Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4º DE LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL “EL ESTADO DE JALISCO” EL 29 DE JULIO DE 2006.**

La ponencia es de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y en ella se propone:

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

**SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL DECRETO 21,383, PUBLICADO EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL SIETE, EN EL PERIÓDICO OFICIAL “EL ESTADO DE JALISCO”, ASÍ COMO LA DE LOS ARTÍCULOS 4º, NUMERAL 19 Y 6º DE LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, VIGENTE EN LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL REFERIDO DECRETO.**

**NOTIFÍQUESE; “...”.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la señora ministra Luna Ramos.

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

Bueno, para comentarles que este asunto parece un poco telenovela, porque se ha discutido en las sesiones del tres, del diez y del catorce de abril, y luego se discutió el cuatro de septiembre, el ocho de septiembre y nuevamente, bueno, ha de discutirse el día de hoy.

Quisiera hacer una reseña muy rápidamente de qué es lo que ha pasado, cuáles han sido las votaciones preliminares para ver si este..., bueno, se sostienen o no, y en un momento dado ver qué es lo que queda pendiente de la discusión de este asunto.

Recordarán ustedes que en esta controversia constitucional, el Municipio de San Miguel El Alto, promovió controversia constitucional en contra del Congreso del Estado de Jalisco, y del gobernador del Estado, por la expedición y la promulgación de un Decreto expropiatorio, que crea un Municipio para el Estado de Jalisco, que es el de Capilla de Guadalupe, este asunto, que recordarán que ya se había tramitado otra controversia anteriormente, por otro Decreto, en el que también se había determinado la creación de este mismo Municipio de Capilla de Guadalupe. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que era inválido, el primer Decreto de creación, precisamente porque no se había satisfecho adecuadamente la garantía de audiencia, y se determinó que como ni en la Ley, ni en la Constitución, se estaba determinando cómo tenía que llevarse a cabo esta garantía de audiencia, entonces, el Congreso del Estado, tenía la obligación de respetarla como considerara conveniente, escuchando a todos los Municipios que pudieran estar involucrados en la creación de este nuevo Municipio. Bueno, emitieron otro procedimiento, y un nuevo Decreto, que es el que ahora... ¡Ah! También debo mencionar que hubo una queja por exceso o defecto, y esa queja se declaró infundada diciendo: que el Congreso había cumplido adecuadamente al otorgarles la garantía de audiencia, en el plazo y los términos que se habían señalado. Y, con posterioridad emitieron un nuevo Decreto, que es el 21,383, que es el que se reclama ahora en esta Controversia Constitucional 131/2006. Y en este nuevo Decreto, se ordena nuevamente la creación de este Municipio de Capilla de Guadalupe, y es el que vienen combatiendo el día de hoy.

En las sesiones de tres, diez y catorce de abril, que inicialmente se discutió este proyecto, yo acepté algunas observaciones de carácter formal, que el señor ministro Góngora Pimentel había hecho al proyecto, y que acepté arreglarlas en el engrose; pero ya cuando entramos al análisis de las cuestiones de fondo, surgieron algunos temas, que incluso, no estaban contemplados dentro del proyecto correspondiente. Sin embargo, fueron motivo de discusión y de votación, el primero de ellos surgió, determinando: si el Congreso del Estado, tenía o no facultades para, en un momento dado, crear Municipios como el de Capilla de Guadalupe, la discusión se llevó a cabo por parte de todos los señores ministros, y debo de mencionarles, que en esta discusión quedamos con una votación de siete-cuatro, para determinar que el Congreso del Estado, sí cuenta con facultades para la creación de Municipios, y esta votación fue respecto de los siguientes señores ministros:

Votaron porque sí tiene facultades: el señor ministro José Ramón Cossío, el señor ministro Fernando Franco, el señor ministro Mariano Azuela Güitrón, el señor ministro Valls Hernández, la señora ministra Olga Sánchez Cordero, el señor ministro presidente y una servidora.

Votaron en contra: el señor ministro Aguirre Anguiano, el señor ministro Gudiño Pelayo, el señor ministro Góngora Pimentel y el señor ministro Juan Silva Meza. En el sentido de que el Congreso del Estado de Jalisco, carece de facultades para la creación de municipios, pero por otro lado, surgió también otro tema que no estaba contemplado dentro del proyecto.

Recordarán ustedes que habíamos resuelto una Controversia Constitucional de la ponencia del señor ministro Cossío, que era la 11/2004, en la que se establecía: “que para los efectos de creación de un municipio, los requisitos tendrían que estar considerados en la Constitución local”, y en el momento en que se inicia la discusión del asunto, que ahora nos compete, surgió a la discusión precisamente si

estos requisitos deberían estar o no dentro de la Constitución, y lo que nosotros aducíamos era de que si bien era cierto que se había fallado en esta Controversia Constitucional 11/2004, que estos requisitos deberían estar en Constitución; lo cierto es que aquí nos encontrábamos ligados por la anterior Controversia Constitucional, que era la 54, en la que en algún momento nosotros dijimos, por unanimidad, que el Congreso del Estado debía respetar la garantía de audiencia como considerara conveniente escuchando a los municipios involucrados, pero no se estableció que estos requisitos tuvieran que estar determinados en la Constitución local, porque los requisitos para la creación de nuevos municipios están establecidos en el Estado de Jalisco, en la Ley de la Administración Pública Municipal, entonces también se discutió en dos ocasiones esta situación, quedando como votación última la de la sesión de cuatro de septiembre de dos mil ocho, en la que se determinaba si era o no inconstitucional el artículo 6°, de la Ley Orgánica Municipal porque es la que estaba de alguna manera estableciendo estos requisitos y no estaban establecidos prácticamente en la Constitución local. Por la inconstitucionalidad de este artículo, por no establecer los requisitos en Constitución se pronunciaron: el señor ministro Aguirre Anguiano, el señor ministro José Ramón Cossío, el señor ministro Genaro David Góngora Pimentel, el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, la señora ministra Olga Sánchez Cordero y el señor ministro Juan Silva Meza. Por la constitucionalidad de este artículo, nos pronunciamos: el señor ministro Fernando Franco, el señor ministro presidente, el señor ministro Valls, el señor ministro Mariano Azuela y una servidora; de tal manera que quedamos seis-cinco. Al quedar esta votación en seis-cinco, se manifestó por parte del señor presidente que no había la votación calificada para estimar la inconstitucionalidad del artículo 6°, por esta razón, y sin embargo, lo que se acostumbra en estos casos es desestimar la acción por lo que hace a este artículo, pero en este caso concreto se determinó que no era ni siquiera necesario porque no había sido producto de un concepto específico, sino que se había

traído a colación con motivo de determinar si se aplicaba o no el precedente de la Controversia Constitucional 11/2004, entonces por esta razón se llegó a la conclusión de que no se incluiría, dentro del proyecto, la desestimación de la acción por lo que hacía; de la desestimación por lo que hacía a este artículo 6°. Sin embargo, también el artículo 6°, fue impugnado de manera específica por su fracción VI.

En la fracción VI, de este artículo lo que se determina, es que hay que pedir opinión a los municipios que de alguna manera se encuentren involucrados dentro de la determinación de creación del nuevo municipio, y en esta fracción VI, lo que se dice es únicamente que se solicite la opinión; sin embargo, los quejosos determinaban que esto podría resultar violatorio de la Constitución en la medida en que no se decía qué tipo de opinión: si favorable, si desfavorable. Esto también fue motivo de discusión de la sesión de ocho de septiembre de dos mil ocho, en la que se determinó que bueno, por una parte, que sí era constitucional el artículo, es la propuesta del proyecto, diciendo: que es constitucional, precisamente porque en este caso concreto como se llevó a cabo el procedimiento por parte del Congreso del Estado, fue en el sentido de que se les escuchara a los municipios; se les notificara del procedimiento, incluso, se les pidiera pruebas y se les diera la oportunidad de formular alegatos, entonces no es únicamente la petición de una simple opinión, sino que se les involucró dentro del procedimiento, pues de una manera ya más directa, entonces pues prácticamente no había tal aplicación de este artículo en la forma en que se venía impugnando en la controversia. Por tanto, se declararon infundados los conceptos de invalidez que atacaban la inconstitucionalidad del artículo por esta razón. Debo mencionar que en esta discusión, los señores ministros que se inclinaron por la inconstitucionalidad del artículo 6°, fracción VI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, fueron: el señor ministro Aguirre Anguiano, el señor ministro José Ramón Cossío, el señor ministro

José de Jesús Gudiño Pelayo, el señor ministro Valls, la señora ministra Olga Sánchez Cordero, el señor ministro Juan Silva Meza y el señor ministro Genaro David Góngora Pimentel.

Nos inclinamos por la constitucionalidad de este artículo: el señor ministro Fernando Franco, el señor ministro Mariano Azuela Güitrón, el señor ministro presidente y una servidora; de tal manera que la votación fue siete – cuatro, lo que trajo como consecuencia que se desestime la controversia en este aspecto específico del artículo 6º, fracción VI, por no alcanzar la votación calificada de ocho votos para llegar a la determinación de inconstitucionalidad del artículo.

De tal manera, que lo que quedó pendiente, en realidad ya nada más fue todos los conceptos de invalidez que se refieren a legalidad.

Y en legalidad, en el asunto en el que nos quedamos pendientes, fue en la determinación del plazo correspondiente. Recordarán ustedes que se le dejó al arbitrio, prácticamente del Congreso del Estado, la determinación de cómo iban a llevar a cabo la garantía de audiencia para escuchar a los Municipios involucrados, y el Congreso del Estado determinó aplicar la Ley de Procedimiento Administrativo Local, y con base en esa Ley otorgó garantía de audiencia y determinó un plazo de cinco días; un plazo de cinco días, fueron emplazados los Municipios involucrados, les otorgaron este plazo para que ellos acudieran en un momento dado a ofrecer pruebas y formular alegatos.

Debo mencionar que, si bien es cierto que se les dio inicialmente este plazo de cinco días, lo cierto es que la Ley de Procedimiento Administrativo Local establece la posibilidad de prorrogar este plazo por parte de los Municipios interesados, pero además, el propio Congreso del Estado en el momento en que desahoga este procedimiento les dice: que están en aptitud de ofrecer pruebas hasta antes que se dicte la resolución correspondiente.

Entonces, se lleva a cabo el procedimiento, se dicta nuevamente el decreto respectivo y decretan la creación de este nuevo Municipio; el Municipio que ahora viene a impugnar este decreto basa su argumentación en este aspecto de manera específica en determinar que el plazo que le otorgaron por parte del Congreso del Estado fue demasiado perentorio como para poder en un momento dado estar en aptitud de rendir estas pruebas y de formular los alegatos; incluso aducen, que era factible que se les hubiera otorgado un plazo de sesenta días que se establece en un decreto específico que se refiere a cuestiones relacionadas con la delimitación de los límites que están entre cada uno de los Municipios del Estado de Jalisco, que cuando menos era un plazo mucho más largo, que se refería a sesenta días.

La discusión se quedó en este punto específico, en el que la participación de algunos de los señores ministros era en el sentido de que el plazo otorgado por el Congreso del Estado era demasiado perentorio y qué sí debía en un momento dado otorgársele un plazo mayor, incluso, hubo una participación por parte del ministro Góngora Pimentel, en la que decía que debía haberse aplicado el plazo de sesenta días que se establece en el decreto de límites de los Municipios; sin embargo, el proyecto se hizo cargo de todo este tipo de argumentaciones y establecíamos por qué en un momento dado no se habían hecho cargo del plazo establecido en el decreto limítrofe, precisamente porque se trata de un procedimiento totalmente distinto; pero independientemente de que se trata de un procedimiento totalmente distinto, lo cierto es que esta Corte le dijo al Congreso del Estado que ellos otorgaran la garantía de audiencia, no se le dijo precisándole ni plazos, ni en qué ley, ni en qué, ¡vaya!, en qué disposición tenían que basar el cumplir con esta garantía de audiencia, que lo único que se les pedía era que se les diera la oportunidad debida a los Municipios involucrados con esta creación para que ellos tuvieran la oportunidad de poder ofrecer pruebas, formular alegatos.

Por esta razón, el proyecto está desestimando este concepto de invalidez y determinando que sí se cumplió con esta garantía de audiencia, y que aun cuando el plazo de cinco días haya sido, pues no demasiado largo, lo cierto es que conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo Local tenía la posibilidad de prorrogar, lo cual no sucedió; y aparte había, incluso, la determinación específica de que podían ofrecer pruebas, aun hasta antes de que se dictará la resolución correspondiente.

Por estas razones en este aspecto específico, el proyecto está determinando que son infundados los conceptos de invalidez, y es el punto en el que nos quedamos señor presidente, señora y señores ministros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Fue una muy buena reseña de antecedentes que nos ha hecho la señora ministra, y con un gran esfuerzo de síntesis también que reconocemos.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias presidente Ortiz Mayagoitia. Gracias a la señora ministra ponente por habernos hecho esta crónica a vuela paja de cinco largas, largas sesiones, y puede ser que haya necesidad de otra crónica, de la sexta en su momento. Yo por el contrario sigo pensando que es fundada la reclamación que hace el Municipio actor. Pienso en dos órdenes, en tres: que no se cumple debidamente con la garantía de audiencia, que se falla a la motivación, y que existe una inadecuada valoración de las pruebas.

Voy al aspecto de la motivación concreta y específicamente, les ruego a ustedes abrir su Constitución en el artículo 25, y vean el párrafo séptimo de ésta, nos dice: “La ley establecerá los mecanismos que facilitan la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores,

cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”.

Voy al artículo 115 constitucional, y estoy en el inciso c) de la fracción “V: Los Municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales en la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los Municipios”.

No escapa a nuestro entendimiento, que la organización basal del Estado mexicano son los municipios, yo estimo que cualquier Congreso del Estado, cuando funda y motiva, sobre todo cuando motiva la grave decisión de mutilar la organización basal del Estado, debe atender a estos proyectos, a estos preceptos, a estos extremos; y la Suprema Corte ha establecido cuando menos en la Primera Sala, una tesis que voy a recordarles: DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO. Aquí dice: “Que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas, imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano”. Abarca más aspectos esta manifestación de la tesis que les he mencionado.

Pienso que la división territorial causa impacto sobre los habitantes, por ejemplo están sujetos a normas y a autorizaciones nuevas, además de que la nueva organización incide desde luego, yo creo que es innegable en la economía del Municipio de nueva formación y en la de aquél del que se segrega, pienso también que la creación del Municipio debió de haber sido el resultado de una ponderación

cuidadosa de aquellos elementos que justificaran su creación, lo que no se aprecia en la lectura del decreto cuestionado, ni se razona en los proyectos que se analizan, se ven estudios, número de habitantes, firmas colectadas, superficies, peticiones, pero no se advierte la existencia de razones que justifican la trascendencia o necesidad o importancia de la creación del Municipio de que se trata, esto a mi juicio afecta gravemente del juicio de falta de motivación al decreto de que se habló, si el presidente considera oportuno que discutamos el punto, me reservo los otros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro estamos discutiendo el concepto de violación planteado en torno a audiencia, en realidad ésta es una nueva consideración sobre constitucionalidad que desde luego y con mucho gusto se discutirá pero una vez resuelto lo que materialmente..., si señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente, voy a continuar, pero con todo respeto hago la observación de que la falta de motivación incide en la legalidad, aunque la motivación debió de haber tenido su génesis en la aplicación constitucional, no en la interpretación constitucional. Pero bien ¿por qué pienso que no se cumple con la garantía de audiencia? Pienso que efectivamente establecimos a cargo del Congreso del Estado que respetara la garantía de audiencia y aun en ausencia de previsión constitucional, cumpliera con ella, yo creo que esto que dijimos no quiso decir: oye y resuelve, sino da un derecho de adecuada defensa y resuelve, y pensemos que fue lo que hizo el Congreso, aplicó la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado en la especie ¿cuál es el primer pero que le pongo a esta aplicación de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios en la especie? Una Ley diseñada para que los particulares diriman sus conflictos con la autoridad, esto como que esta a años luz de distancia de una problemática que tiene como tema de fondo la

escisión de municipios, nada tiene que ver con situaciones de diferencias de particulares con la administración pública, pero para continuar tiene términos verdaderamente cerrados, 5 días para una cosa, 10 días para ofrecer pruebas y se acabó ¿esto permite la adecuada defensa de un Municipio con todo el cúmulo de situaciones que debe de probar en su caso? No, yo pienso que no, que no lo cumple en absoluto, yo pienso que tenía leyes mucho más cercanas a ello, como son las leyes que hablan del conflicto de límites, aquí los plazos son de 60 días para probar, cuando hay una situación de conflicto de límites son 60 días para probar, 30 días para contestar, etcétera, entonces estamos ante una ley en donde los intereses que se controvierten no son precisamente los de los particulares o no directamente los de los particulares, sino problemas relativos a la geografía política de los municipios, con plazos más anchos en donde hay mayor posibilidad de probar, esto pienso yo que incumple en términos dichos muy rápidos y muy genéricos con la garantía de audiencia, no digo que en la forma de oír se haya dejado de escuchar al Municipio correspondiente, pero no se le oyó con características de suficiencia ni de oportunidad para el debido proceso.

Además tengo mis reservas acerca de si no debió haber sido llamado como parte, y no como tercero que lo fue. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Sí. Gracias ministro presidente.

Bueno, en la misma línea que el ministro Aguirre, yo no me quedé con la idea sinceramente lo digo, de que íbamos a corroborar o a verificar la garantía de audiencia en estricto sentido, no, yo me quedé con la idea de que se iba a verificar si el procedimiento en su conjunto que se llevó a cabo, era un procedimiento razonable, no nada más garantía de audiencia en estricto sentido, porque comparar garantía

de audiencia en este momento con una garantía de audiencia como lo señalaba él para un particular o en otro tipo de legislaciones aplicables al caso, pues no, a mí me quedó la impresión de si era constitucional o inconstitucional este procedimiento que se llevó a cabo, y que sirvió de base al acto de creación de este Municipio, si era lógico, si era congruente, si era razonable, entre las consecuencias de este acto controvertido que crea la municipabilidad; y por otra parte, si se quiere, una garantía de audiencia que se les concedió a los Municipios; entonces, ahí yo, eso cuando menos, fue mi posición y ahí yo estaría de acuerdo, pero no estrictamente una garantía de audiencia así de acotada.

Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Serían muy interesantes los planteamientos que se han hecho en relación con la garantía de audiencias, si estuviéramos en el primer asunto. Yo creo que estamos reviviendo un poco cuestiones que ya hemos tratado, aquí hay dos pronunciamientos del Pleno: Uno, en el que se da una amplitud extraordinaria a usar un procedimiento, le decimos al Congreso del Estado de Jalisco, tú puedes incluso, aplicar directamente la Constitución, pero cumples con la garantía de audiencia, ¡vaya! Ahora vamos a decir: ¡ah! Pues eso que tú, se te ocurrió el Código de Procedimiento Administrativo estás muy mal, la Corte te dijo que cualquier cosa aun fuera de cualquier legislación, y ahora le vamos a decir: muy inapropiado el Código de Procedimiento Administrativo, ¡bueno! yo siento que tenemos que ser muy coherentes, pero todavía más, una queja por defectuoso cumplimiento de la sentencia, y en la queja este órgano colegiado dijo, es infundada, cumplió bien con la garantía de audiencia.

Yo pienso que estamos condicionados con la cosa juzgada de los asuntos anteriores; entonces, por ello, por lo que toca a la garantía de audiencia, en tanto que todo lo que se está diciéndose ahora se pudo haber dicho desde el primer asunto, o en el segundo asunto en que se está planteando como tema precisamente, ¿no cumpliste bien con la sentencia del Pleno de la Suprema Corte! pero ni en uno, ni en otro caso se dijo, ¿lo podemos decir ahora? Por ello yo en este aspecto estoy en principio con el proyecto, a reserva de oír las distintas consideraciones que se vayan expresando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más?. Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muy brevemente señor presidente, señoras y señores, para ratificar la posición que sostuve cuando discutimos esto, que está totalmente de acuerdo con lo que acaba de señalar el ministro Azuela, y para apuntalar lo que él dice, quiero señalar, lo había hecho en ocasión anterior, que efectivamente como él señala, el Congreso cumplió con una resolución de este Pleno, y él ya dijo cuál fue la resolución sobre el escrito de queja, pero además, hay que señalar que este Pleno, calificó el procedimiento de creación del Municipio, y estoy en la página 132 de la Controversia Constitucional 54/2004, resuelta por este Pleno, el día treinta de junio de dos mil cinco, por el cual se estableció lo que tenía que hacer el Congreso, señalar textualmente..., estoy en los efectos en el Considerando Séptimo, en donde se le dieron instrucciones de... “Advirtiéndose además, que dada la naturaleza y efectos de los procedimientos administrativos como el descrito” pudiera revelar que hay otros Municipios con intereses; consecuentemente este Pleno de alguna manera le señaló al Congreso que era un procedimiento administrativo; creo que sería complicado, yo no estuve en la discusión de este asunto, que ahora el Pleno le diga: “No, fíjate que no debiste haber recurrido a otras leyes a

pesar de que yo dije que era un procedimiento administrativo para establecer otros plazos”. Por eso yo estoy de acuerdo con el proyecto como lo señalé desde el principio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más de los señores ministros? Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Yo comparto el sentido de la consulta que somete a nuestra consideración la señora ministra Luna Ramos, en cuanto a que el argumento de invalidez es infundando, mas no por las razones que sustentan la consulta, como trataré de explicar a continuación.

Ante todo, estimo que es de gran importancia que delimitemos el examen de constitucionalidad de este tipo de actos, partiendo precisamente de la naturaleza del procedimiento de creación de un nuevo Municipio, que constituye una decisión política por parte del Congreso del Estado, que es el competente para llevar a cabo este procedimiento, derivado de lo cual, como señaló en alguna de las sesiones pasadas el señor ministro presidente, no se trata de un contradictorio o de un juicio en el que deba considerarse que el Municipio afectado deba intervenir como una parte en un proceso, se trata de un procedimiento en el que el Congreso lo que debe cumplir son las bases previstas en el artículo 6º de la Ley General del Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco, allegándose para ello de todos los elementos necesarios, y lo relevante, tratándose de los Municipios afectados, es que, partiendo de la naturaleza del procedimiento en cuestión, tengan una efectiva, una real oportunidad de conocer el procedimiento relativo, a fin de manifestarse y de exhibir ante el Congreso la documentación que estimen apoya su opinión.

Así, en el caso del decreto impugnado y del expediente que le dio origen, advierto que con motivo de la determinación tomada en la Controversia 54/2004, el Congreso local instruyó un procedimiento para escuchar a aquellos Municipios que pudieran resultar afectados por la creación del nuevo Municipio de Capilla de Guadalupe; considerando dicho Congreso, desde su punto de vista, en su concepto, que era aplicable supletoriamente el procedimiento previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, y conforme al cual notificó a los Ayuntamientos de Tepatitlán de Morelos, San Miguel el Alto, Arandas, Valle de Guadalupe, Tototlán, y Atotonilco el Alto, todos de la misma entidad federativa, les notificó – decía– el inicio formal del procedimiento de cumplimiento de sentencia de la Controversia 54/2004, acompañando a ese efecto la iniciativa y la solicitud de creación del Nuevo Municipio de Capilla de Guadalupe, y sus anexos, así como el expediente íntegro del Decreto 20500 en copia simple.

También puso a la vista de las partes dicho expediente para que se impusieran del mismo en la Dirección de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo del Congreso, en términos del artículo 104, párrafo primero, así como otorgó a los aludidos Ayuntamientos el plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a que surtiera efectos la notificación, para que expresaran los argumentos jurídicos o de hecho en relación con el caso, y ofrecieran los medios de convicción que consideraran idóneos de acuerdo a los artículos 54, 104, párrafo segundo, y 115 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, señalándoles además, que también podían ofrecer pruebas supervenientes hasta antes de que se dictara la resolución en el procedimiento de cumplimiento de sentencia, de conformidad con el 115 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo.

Luego, ante la falta de regulación legal expresa sobre el procedimiento de creación de un nuevo Municipio en el Estado de Jalisco, el Congreso local consideró que al tratarse, en su concepto, de un acto legislativo materialmente administrativo de carácter constitutivo, era aplicable en lo conducente la Ley de Procedimiento Administrativo Local.

A este respecto, yo considero que no le corresponde a este Alto Tribunal determinar o establecer ante una laguna legal normativa que regule a detalle la forma en que serán oídos los municipios afectados; no le corresponde qué normatividad del Estado de Jalisco debió aplicar o no el Congreso local.

En mi opinión, insisto, lo que debemos verificar es que la oportunidad de defensa de los municipios afectados hubiere sido efectiva y suficiente atendiendo a la naturaleza del procedimiento que se va a seguir; es decir: 1.- Comunicar a los ayuntamientos correspondientes la existencia del procedimiento cuya culminación pueda afectar sus intereses; 2.- Referirles las cuestiones que se tratarán o debatirán en el mismo; 3.- Darles oportunidad de expresar su opinión al respecto y de presentar pruebas en apoyo de sus afirmaciones y 4.- Emitir una resolución final en la que se atiendan las cuestiones planteadas por las partes tal como se determinó en la jurisprudencia P/J152/2005 de rubro: **“MUNICIPIOS. EN EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DEL DECRETO QUE LOS CREA, DEBE CONCEDERSE EL DERECHO DE AUDIENCIA A LOS MUNICIPIOS AFECTADOS”**.

Por tanto, comparto lo infundado del argumento de invalidez planteado, porque en mi opinión la pretensión del actor de que se hubiera aplicado cierta normatividad durante el procedimiento de creación del nuevo Municipio, porque a su juicio era la adecuada, esto no encuentra apoyo alguno, más aún, cuando tal normatividad tampoco es la específica, la precisa, la propia, sino que se dirige a

regular otro tipo de actuaciones, como es la delimitación del territorio de los municipios de la entidad federativa tal como lo analiza y concluye el proyecto; ni tampoco corresponde a esta Corte establecer qué normatividad debe aplicarse, pues es una decisión que corresponde al Congreso del Estado siempre que se respete la garantía de audiencia señalada.

En opinión de su servidor, al no existir en el Estado de Jalisco regulación expresa, lo que debemos verificar –insisto–, es si la aplicación de un ordenamiento garantiza o no una audiencia suficiente a los afectados de acuerdo a la naturaleza de lo que deberá resolverse, esto es, la creación de un nuevo Municipio. En el caso, considero que sí se cumplió con tal extremo, porque aun cuando en aplicación del ordenamiento en cuestión se otorgó un plazo inicial de cinco días para que los Municipios afectados hicieran manifestaciones, lo cual en principio pudiera parecer un plazo muy breve, lo cierto es que su intervención no se redujo a este plazo, ya que del procedimiento de creación se desprende que se les notificó dicho procedimiento, se les notificó acompañándoles copia simple de lo actuado. Siempre el Municipio actor tuvo oportunidad de imponerse de los autos porque así se le hizo saber desde el auto de notificación al señalársele la dependencia en donde podía consultarlo; se le otorgó un plazo para ofrecer pruebas e incluso, se le dijo que podía ofrecer pruebas supervenientes hasta antes de que se dictara la resolución correspondiente; de lo que se deriva, que la intervención del Municipio no se redujo a ese plazo de cinco días hábiles, sino que estuvo en posibilidad de conocer del mismo y de hacerlo durante todo el procedimiento.

Destaco, que durante el procedimiento no solicitó el actor la ampliación del plazo para ejercer su derecho de opinar en relación con la creación del nuevo Municipio y en su caso para ofrecer pruebas para tal fin; asimismo, de la revisión de los anexos al expediente,

advierto que interpuso recurso de revisión, mismo que la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal del Congreso, determinó desechar por inoperante e improcedente; también se le dieron a conocer la diversas actuaciones que surgieron durante el trámite.

Finalmente con fecha 24 de abril de 2006, se declaró concluido el período probatorio y se abrió el plazo de alegatos por cinco días comunes a las partes, de lo cual se advierte que en todo momento el actor tuvo oportunidad de conocer lo actuado en el procedimiento y consecuentemente se le respetó la garantía de audiencia.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente, yo voy a seguir la línea fijada por la señora ministra Olga María Sánchez Cordero, a lo largo de las sesiones en que hemos analizado las controversias 131 y 130 de 2006, me he pronunciado en el sentido de que: si bien es facultad de las Legislaturas de los Estados la creación de nuevos Municipios, su ejercicio se encuentra ceñido a que tal facultad se encuentre prevista en la Constitución local y al menos los aspectos más básicos o fundamentales del proceso se encuentren consignados en ella y no en una norma de rango legal a efecto de que sean indisponibles para el Legislador ordinario, por lo que al no cumplirse tales condiciones en el caso que nos ocupa, el decreto de creación del Municipio de "Capilla de Guadalupe" resulta inconstitucional.

Asimismo, estimé que el artículo 6, fracción VI de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de la Entidad, al no prever un procedimiento específico aplicable para la creación de municipios, es inconstitucional, lo cual si bien se señaló no se hace valer

expresamente en la controversia 131 sí se menciona en la 130 como puede verse a fojas 138 y 139 del proyecto.

Las consideraciones señaladas desde mi punto de vista, son suficientes para declarar la invalidez del Decreto que aún se encuentra pendiente de pronunciamiento por parte de este Tribunal, no obstante ello, al no haberse alcanzado una mayoría de ocho votos para declarar la invalidez es menester entrar a analizar los aspectos de legalidad que se hacen valer.

En el Considerando Octavo de la controversia constitucional 131/2006 fojas 79 a 90, se estudia el concepto de invalidez consistente en que en el procedimiento de creación del Municipio debió aplicarse el Decreto 19156 que establece el procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los Municipios del Estado de Jalisco.

Del análisis del concepto, se advierte que la violación aducida, consiste en que sólo se le otorgó un plazo de cinco días para expresar sus argumentos jurídicos en relación con la creación del Municipio, foja 80, tercer párrafo.

En relación con lo anterior, estimo que el Decreto 21383 impugnado, también adolece del vicio de inconstitucionalidad por haberse vulnerado la garantía de audiencia efectiva en perjuicio de los Municipios afectados, sobre este tema en la sesión anterior, adelanté un poco mi opinión por lo que de manera muy breve me referiré a los motivos que me llevan a sostenerla.

La garantía de audiencia tiene un aspecto formal y otro material es tan o más importante que el primero, pues consiste en que efectivamente las partes tengan acceso a una defensa adecuada, siendo el otorgamiento de plazos razonablemente suficientes un aspecto fundamental.

Del análisis del Decreto se advierte que el Congreso de Jalisco cumplió formalmente con el otorgamiento de la garantía de audiencia a los Municipios, ya que les notificó el inicio del procedimiento; les corrió traslado con las constancias que integraban el expediente; les otorgó un plazo para el ofrecimiento de pruebas; así como para el de alegatos.

Sin embargo, al correrles traslado a los municipios con el expediente que se había integrado para la emisión del citado Decreto, les concedió un plazo de cinco días hábiles para realizar las manifestaciones; y para el ofrecimiento de pruebas, se les otorgó un plazo de diez días hábiles.

Como he señalado, no soslayo la complejidad de que esta Suprema Corte de Justicia, establezca en abstracto cuál es un plazo razonable para el desahogo de las etapas de este procedimiento, por lo que no sólo es plausible, sino necesario acudir a otros ordenamientos.

En el caso concreto dije: estimo que los plazos previstos en el Decreto que establece el procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los municipios del Estado de Jalisco, puede ser un referente, por regular una situación, si bien no igual, sí análoga, en cuanto que en ambos procedimientos se presenta o puede presentarse un conflicto derivado de afectaciones territoriales a los municipios.

En consecuencia, los plazos previstos por el citado Decreto de límites, pueden constituir un parámetro de razonabilidad respecto de los concedidos para la creación de un Municipio.

Entonces, si para el estudio de la información que le sea remitida a los municipios y rendir una opinión, el citado Decreto establece sesenta

días naturales; y para la presentación de alegatos prevé treinta, se advierte que los concebidos en el caso son sumamente breves, lo cual trasciende a las posibilidades de defensa real del Municipio.

El procedimiento de creación de un Municipio es sumamente importante al interior de cada Estado, por la multiplicidad de efectos que ello tiene, entre otros aspectos, en el de repartición de recursos económicos, que es donde está el meollo del asunto.

En atención a lo anterior, ya este Alto Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse y ha sostenido que en el procedimiento de creación de municipios, debe existir la participación de los municipios que se ven afectados, lo que no se logra mediante el otorgamiento de plazos breves; de tal forma que impiden el estudio de las constancias que obran en el expediente, violación que trasciende al resto del procedimiento, como el ofrecimiento de pruebas, etcétera.

La posibilidad de defensa efectiva de los municipios en los procedimientos de creación de otros nuevos, es indispensable no sólo para entender que se ha respetado la garantía de audiencia, sino que trasciende a la resolución misma que dicte el Congreso local, pues según se ha establecido, en este tipo de actos es necesaria la existencia de una motivación reforzada, consistente en una consideración sustantiva de la normatividad aplicable y de las circunstancias de hecho que se presenten para la aplicación de las normas; por lo que, sin la posibilidad de la participación real del Municipio, no se cumple con el requisito de constitucionalidad.

En la sesión pasada, se mencionó que los plazos breves otorgados en el desarrollo del procedimiento de referencia, no constituyen un problema, porque no existe constancia en autos de que el Municipio hubiera solicitado una ampliación y le haya sido negada; sin embargo, este argumento no me resulta persuasivo, porque equivale a

establecer un requisito de definitividad en relación con la garantía de audiencia efectiva, lo cual no estimo adecuado, máxime cuando la Ley de Procedimiento Administrativo aplicada, prevé que la autoridad administrativa podrá ampliar el período probatorio, en casos excepcionales, por causa de interés público, o en forma plenamente justificada, sin que del precepto relativo se advierta que ello opera a petición de parte.

Ahora, en relación con la inaplicabilidad del procedimiento de delimitación territorial, en el proyecto se justifica con base en: primero, que está dirigido a autoridades constituidas, y no a las que pudieran llegar a erigirse por virtud de una nueva municipalidad. -foja 83- Este argumento no me resulta convincente, pues en un procedimiento de creación de Municipios, también participan autoridades constituidas, pues serán los Municipios ya creados, quienes tengan intervención en el mismo; además, es aplicable por tratarse de un procedimiento previsto para un supuesto de afectación territorial. Los plazos están instituidos para que disfruten de ellos los Municipios que estén en desacuerdo con el deslinde de su territorio, aspecto diverso al que se origina con la decisión de segregar una porción de superficie. Me parece que este argumento es perfectamente citable por mayoría de razón, para justificar la aplicación de los plazos del mencionado decreto para la creación de un Municipio. Ante la mayor afectación que esto puede generar a los Municipios a los que se segregará una porción territorial; por tanto, estimo que las razones dadas en el proyecto, no justifican por qué los plazos previstos en el decreto de delimitación territorial no son aplicables, máxime cuando el supuesto de aplicación guarda mayor semejanza con el caso que nos ocupa, que la Ley del Procedimiento Administrativo, cuya finalidad es la regulación de actos administrativos, entre los cuales, no me parece que encuadre un procedimiento de creación de un Municipio; lo anterior, toda vez que la creación de un Municipio no puede ser una declaración unilateral de voluntad, dictada por las autoridades administrativas, sino que se trata de un procedimiento seguido por

una autoridad legislativa, actuando en una función muy especial, en el cual no actúa por sí y ante sí, sino que está obligada a dar intervención a todos los Municipios que pudieran resultar afectados; aunado a ello, no sólo se constituye una situación creadora de derechos u obligaciones, sino que trascienden más allá, y llegan a la integridad territorial del Municipio; por lo que, me parece que este ordenamiento no es el adecuado para el desarrollo del procedimiento que nos ocupa.

En cuanto al estudio que se hace en el proyecto sobre violaciones de legalidad cometidas en el decreto, me parece que hay cuestiones que no son estudiadas conforme a la motivación reforzada, establecida en los precedentes de este Tribunal Pleno, tal es el caso de un aspecto que me parece fundamental, consistente en que con la emisión del decreto, se hacen inviables los servicios públicos, a cargo del Municipio de Tepatitlán de Morelos. Al respecto, en el citado decreto -fojas 223- se señala que tal argumento resulta inoperante, porque: -transcribo- “No existe segregación alguna, se redistribuyen las jurisdicciones.” Y “Segundo.- En la proporción en que disminuya la obtención de contribuciones disminuye la obligación de atender y entregar servicios públicos de ejercer sus funciones.” Hasta aquí la transcripción. Argumento que se reproduce en el proyecto -foja 187, primer párrafo- para desestimar el concepto de invalidez.

Sin embargo, no existe una valoración por parte del Poder Legislativo, del impacto que efectivamente tendrá la creación del nuevo Municipio en el desarrollo de los que serán afectados, ni la viabilidad de su subsistencia, aspectos que son indispensables pues de otra forma, como se ha señalado por diversos ministros a lo largo de las sesiones, la creación de nuevos Municipios puede ser utilizada como una arma de presión política para mermar a aquéllos que resultaran incómodos.

Estimo que debe declararse la invalidez del Decreto 21383. El que hayamos dicho: Da la garantía de audiencia como tú lo consideres

conveniente, no creo que sea un argumento para que nos sostengamos en cinco días y lo que puedas agregar en diez días; decir eso es tal vez ir más allá de lo que hemos estado pensando respecto de la independencia, de la inviolabilidad territorial de los Municipios, de la obligación de la Legislatura de citar a todos los Municipios relacionados con el problema, nada más por eso: bueno, es que ya dijimos como tú quieras, la ley que te parezca bien, cinco días y diez días es lo que me parece bien, ¡ah! ¿eso te parece bien?, de acuerdo.

Yo, por eso, estoy en contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.-** Gracias señor presidente.

Yo creo que vienen surgiendo temas bien complicados y yo quisiera ir separando alguno de ellos.

En primer lugar, quisiera referirme a lo resuelto por este Tribunal Pleno el veinte de agosto de dos mil siete, en el Recurso de Queja derivado de la ejecución de sentencia de la Controversia Constitucional 54/2004. Aquí, por supuesto, se hace una fundamentación sobre el plazo de cinco días, etcétera, sustentado en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo local, y algunas otras disposiciones.

Y se dice, textualmente, en este proyecto -que también estuvo a cargo de la señora ministra-, lo siguiente: “Esta nueva fundamentación y motivación, es decir la de la Ley del Procedimiento Administrativo local, externada a propósito del vacío normativo para llevar a cabo el procedimiento de mérito, no fue objeto de pronunciamiento alguno en la ocasión en que este Tribunal Pleno analizó el Decreto 20500, al resolver la Controversia 54/2004. De manera que no existe en la sentencia previamente emitida una declaración acerca de la

constitucionalidad del sometimiento de los Municipios al régimen de la Ley de Procedimiento Administrativo, en tratándose de la modificación del mapa territorial estatal. Esto significa –y aquí esto me parece de gran importancia- que la elección del marco legal regulatorio del procedimiento repuesto, tampoco es posible examinarla mediante este recurso de queja, en la medida en que implicaría analizar si el Congreso demandado actuó o no correctamente al decidir cuáles eran, en su concepto, las disposiciones aplicables, para dar la intervención a los terceros interesados,... por este Tribunal al resolver la citada Controversia 54/2004. Ya que ante la posible existencia de varias alternativas para normar el procedimiento, como serían, por ejemplo, utilizar la Ley de Procedimiento Administrativo, acudir a las reglas estatales previstas para otros supuestos semejantes, la elaboración de reglas especiales novedosas, para la generación de unas nuevas circunstancias políticas en la entidad; a este Tribunal no le corresponde, desde ahora, adentrarse a juzgar sobre un nuevo tópico que no fue materia de la sentencia cuyo bien se demanda, sino que tales temas, en todo caso, pueden ser objeto de una nueva controversia en la que se respondan las interrogantes que se suscitan, a propósito del embalaje legal que tuvo que improvisar la autoridad legislativa para dar juricidad a su decisión.

Por el momento basta entonces con que se haya dado intervención al Municipio actor, conforme a reglas conocidas con anterioridad como son las de la Ley del Procedimiento Administrativo en Jalisco, publicada el quince de julio de dos mil dos, para estimar que el Congreso demandado solventó la exigencia a otorgar audiencia para dictar un nuevo decreto en el procedimiento repuesto”.

Sin que esto signifique en modo alguno que este Alto Tribunal comparta las modalidades bajo las cuales se pretendía observar el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, y esto también me parece importante, citamos el artículo 14 constitucional, no el 16, y esto me parece que le da también una connotación de cierto conflicto

litigioso, ya que una vez que se ha pronunciado el decreto que sustituyó al anterior, el actor está en aptitud legal de plantear su desacuerdo contra la forma en que se le otorgó materialmente la garantía a través de una nueva controversia en la que puedan examinarse las particularidades señaladas, las cuales por su singularidad resultan inéditas en el presente asunto.

Entonces, creo que es muy importante entender que por primera vez estamos juzgando la constitucionalidad de los actos a la luz del procedimiento administrativo; la otra vez en la queja y la votación fue muy abundante en el sentido de decir simplemente lo que estamos viendo es que se le dio audiencia, ya luego veremos si son estas o no son estas audiencias, primer problema que yo quisiera señalar.

El segundo, me parece que lo decía el señor ministro Aguirre Anguiano hace un rato, el asunto de los Municipios no es un asunto menor, creo que desde los asuntos de Pachuca y Tulancingo, de la ponencia de la señora ministra Sánchez Cordero, tenemos claro mayoritariamente, y muy de forma también muy abundante, que los Municipios son órdenes jurídicos, no es simplemente un órgano, son órdenes jurídicos, y consecuentemente la afectación de los órdenes jurídicos tienen que hacerse a partir de reglas muy particulares.

En este sentido a mí me lleva a pensar, que no estamos frente a una situación, como lo decía ahora el ministro Góngora, de una mera actuación administrativa. ¿Por qué no es una actuación administrativa? Porque el resultado del proceso legislativo del artículo 6º, que ya votamos, y aun cuando estimamos su inconstitucionalidad lo votamos y es un artículo que por lo mismo está en vigor, conlleva necesariamente una modificación de carácter legal. La Ley del Gobierno y la Administración Pública del Estado de Jalisco dice en su artículo 4º: “El Estado de Jalisco se divide en los Municipios libres siguientes (diecinueve): Capilla de Guadalupe”; es decir, para poder

modificar esta Legislación, para poder introducir un nuevo Municipio, hay que reformar la ley necesariamente, el acto que se lleva a cabo con este proceso, tiene un rango claramente legal. El artículo 5° a su vez dice: “Los Municipios deben conservar los límites que tengan en la fecha de expedición de la presente Ley, según sus respectivos decretos de constitución o reconocimiento, y cualquier conflicto que se suscite con motivo de dicho límite, será resuelto por el Congreso del Estado”. Pero el acto de creación justamente modifica en cada caso lo dispuesto en el artículo 5° y le da otra vez una connotación puramente legal, porque está teniendo esa trascendencia.

Entonces, creo por un lado que la Ley de Procedimiento Administrativo, usarla para modificaciones de carácter legislativo, desde ahí ya hay un problema simplemente en cuanto a la disposición.

En segundo lugar, me parece que también lo citaba ahora el ministro Góngora, lo resuelto en la Controversia Constitucional 11/2004, de Martínez de la Torre, Veracruz, del veinte de septiembre de dos mil cinco, generamos dos criterios que a mí me parece que son de la mayor importancia; el primero es que la creación de Municipios, dice: “No puede equipararse a un acto que se verifique exclusivamente en los ámbitos internos de gobierno, por lo que es exigible que se apoye en una motivación reforzada”; es decir, no cualquier cosa que se haga en un proceso de creación de Municipios vale, justamente porque estamos exigiendo esta nota central de motivación reforzada.

Ahora, ¿dónde debemos observar la motivación reforzada? La segunda tesis nos lo dice: “EN COMUNICAR A LOS AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTES LA EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO CUYA CULMINACIÓN PUEDE AFECTAR SUS INTERESES”, uno. Dos: referirle las cuestiones que se tratan o debatir en el mismo. Tres: Darles oportunidad de expresar su opinión

al respecto y de presentar pruebas en apoyo a sus afirmaciones; y, Cuatro: Emitir una resolución final en la que se atiendan las cuestiones planteadas por las partes.

Esto realmente para mí, tiene una enorme sustancia, y sobre este punto de vista, entonces es el que paso a preguntarme, atendiendo a las características del acto, si otorgara la ley, con independencia de las incidencias procesales que creo que también ese es otro tema distinto, en la ley, otorgar cinco días para contestar esta demanda, vamos a llamarle así, y además nos fundamos en el 14, o diez días para producir alegatos, de pruebas, perdón, es suficiente para un asunto en el que estamos refiriéndonos a un orden jurídico, exigimos motivación reforzada, la determinamos y generamos un acto legislativo; es suficiente; primero, ¿utilizar una Ley de Procedimiento Administrativo'; y dos, ¿es suficiente, cinco y diez días como determinación legal para generar todos estos supuestos que constitucionalmente nosotros hemos ido reconociendo a los propios Municipios?. Mi respuesta es no, creo que la distinción que hace el ministro Góngora, en su documento, entre garantía de audiencia formal y material, es una distinción importante en este sentido, y yo por estas razones, también muy respetuosamente, no coincido con el sentido del proyecto. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias señor ministro presidente. Bueno, en el mismo sentido que el ministro Góngora, y ahora que el ministro Cossío, el asunto de la creación de un Municipio es sumamente importante y trascendental para un Estado, no solamente por ya el sentido de pertenencia de los propios gobernados a un Municipio, sino por el hecho también de votar por diferentes autoridades municipales, por la prestación de los servicios que harán estas autoridades a la población, por el propio pago de los

impuestos, y este sentido de pertenencia, es una cuestión verdaderamente importante, trascendente, la creación, o en su caso, la desaparición de un Municipio.

No obstante que ya con la votación alcanzada no se pueda declarar la inconstitucionalidad del precepto, que muchos de nosotros hemos votado por su inconstitucionalidad, pero como se requieren ocho votos y están solamente seis votos por la inconstitucionalidad, y a pesar de que también esta Suprema Corte tiene precedentes importantes de que la creación o el procedimiento para la creación y desaparición de un Municipio deben constar, o deberían estar en la Constitución de los Estados. De cualquier forma, a mí me resulta claro, en primer lugar, como lo ha leído el señor ministro Cossío, que son actos nuevos, actos que no fueron sujetos a la revisión constitucional, ni en la anterior controversia, ni mucho menos en la queja. Él acaba de leer párrafos completos, precisos, contundentes, de que son nuevos actos susceptibles de haberse impugnado en estas controversias constitucionales, en las cuales nosotros nos estamos haciendo cargo de ellas.

De cualquier forma, a mí me resulta evidente la inconstitucionalidad de este procedimiento que ha servido como base al acto de la creación de este Municipio. Para mí, no existe ni lógica, ni congruencia, ni razonabilidad, ni motivación reforzada, como lo acaba de decir el señor ministro Cossío, entre las consecuencias de este acto controvertido que crea esta municipalidad, y el procedimiento que se llevó a cabo, entre otros, la audiencia previa que se les concedió a los Municipios afectados.

Al momento de darles intervención, estos Municipios, en este procedimiento, -por cierto innovado-, por el Congreso del Estado, en tanto que aplicó analógicamente una Ley de Procedimiento

Administrativo del Estado, debe, este procedimiento debe ser óptimo y tener una relación lógica con las consecuencias del caso.

Aquí fue mínima la intervención de los Municipios afectados, en donde desde mi punto de vista y desde mi perspectiva, no puede legitimar este acto legislativo de creación de estos Municipios, ni puede ser entendido en otra forma, porque aquí hay criterios de orden demográfico, hay criterios de orden político, hay criterios de orden social, hay criterios de orden económico, de pertenencia, políticos, de votación, de prestación de servicios públicos, como lo acabo de mencionar, porque no solamente se trata de fijar límites territoriales a los Municipios preexistentes, sino crear nuevas municipalidades, y esto implica definitivamente una situación muy diversa a una audiencia estrictamente que se les concedió, y estrictamente para particulares.

Entonces, a mí, de veras me parece que esta audiencia que se les concedió a los Municipios preexistentes afectados, o esta participación procesal, me parece poco adecuada, con las exigencias de este caso, pues redujo sus posibilidades procesales y sus oportunidades para defender y para aportar pruebas, y la verdad, esta aplicación analógica, tampoco me parece adecuada, y no se puede considerar que puedan tener estas mínimas características una audiencia, dada a los particulares en una, o un procedimiento ante la administración pública, porque la audiencia que se le debe dar a este Municipio en los procedimientos para su creación, debe ser distinta y hacerlo extensivo a características de una audiencia a particulares aun a municipios afectados territorialmente pues yo estimo que fue una, o les hizo tener una imposibilidad material para aportar medios de convicción suficientes en el caso. Así que yo estaría por la inconstitucionalidad de la Ley en primer lugar, porque estas normas deben constar un una Constitución local y además que en el caso, no fueron razonables, que no tuvieron motivación reforzada y que no

resultan congruentes con las consecuencias de creación de los municipios, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente, vistas las anteriores participaciones, trataré de ser muy breve, en tanto que coincido en lo esencial con lo manifestado por los tres últimos señores ministros que hacen uso de la palabra; para justificar el sentido de mi voto en este apartado, habré de decirles como también lo manifesté en alguna otra ocasión, siguiendo la coherencia en la línea jurisprudencial que hemos venido abordando en este Tribunal Pleno, desde luego, en principio los requisitos fundamentales de creación del Municipio deben estar plasmados en la Constitución y no en la ley y debe establecerse realmente como se dijo, jurisprudencialmente, la oportunidad de defensa, garantía de audiencia en este sentido pero formal y materialmente plenos, se estableció en línea jurisprudencial, particularmente, darles oportunidad de expresar su opinión al respecto y de presentar pruebas en apoyo a sus afirmaciones, en un tiempo ¡ajo! Prudente y razonable, lógica y jurídicamente; de esta suerte, este caso donde existe una audiencia o una audiencia sumaria, vamos así decirlo, de cinco días a partir del día siguiente en que surte efectos la notificación del Decreto impugnado, sin que inclusive exista alguna otra suerte de términos hasta la conclusión, genera desde luego la inconstitucionalidad en tanto que no se establece un canon de razonabilidad y de proporcionalidad sobre todo en función del fin pretendido, se ha dicho aquí la creación, la escisión de un Municipio, lo que sea, en relación, con los Municipios, no es poca cosa, yo también estoy por declarar fundado el concepto de invalidez en ese aspecto, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente, quiero referirme a algo muy concreto, en su petición original de creación de un nuevo Municipio —Capilla de Guadalupe— señala que debe establecerse el mismo, sobre una superficie de poco más de 500 kilómetros cuadrados y señala: los caseríos, rancherías y locaciones que se deben integrar, en ese asunto, el Departamento de Geografía y no sé qué mas del gobierno de Jalisco, mandó hacer un levantamiento que llegó a la conclusión de que debía de estar conformado por 469.32 kilómetros cuadrados, relata las locaciones y poblaciones que se integrarán y las coordenadas geográficas en número de 185 que habrán de atenderse. Ese procedimiento lo declaramos inconstitucional, como la resolución se entendió o se dice en esta consulta que es lo que se declaró inconstitucional, se trasplanta material probatorio del primero al segundo, sin mayor fundamento, pero se dice es que solamente la resolución fue lo que se declaró inválida, no quiero discutir esta afirmación del proyecto, pero el caso es que este nuevo proyecto, trasplanta aquel levantamiento mencionado y las coordenadas geográficas, las incluye, y el Municipio actor, el Municipio actor, aquí —San Miguel el Alto Jalisco— dice: "¡Pero, momento! Se está quitando parte del territorio de mi Municipio, se está mutilando mi territorio". ¡Bueno! Yo pienso que esta simple afirmación determinaba que debió de haber sido llamado al procedimiento ante el Congreso como parte y no como tercero, existía la afirmación, se le estaba mutilando su propio territorio; que ese levantamiento geográfico era invasivo de ese Municipio. Yo creo que tenía razón, y yo creo que debió de habersele considerado parte, porque ya no solamente era Tepatitlán de donde se segregaban territorios, sino también de San Miguel el Alto.

Pero independientemente de eso, los invito a ver la página 13 del proyecto. Aquí se afirma: "Que el Congreso demandado dio una valoración superficial a todas y cada una de las documentales ofertadas, —así dice aquí— por la hoy actora, dirigidas a demostrar la afectación que sufre el territorio de San Miguel el Alto, Jalisco, con la

creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, las cuales sí proporcionan indicios de los límites territoriales de aquel Municipio; pero que fueron desestimadas por el Poder Legislativo demandado, bajo el argumento de que solamente puede hacer prueba plena en relación con los linderos municipales un documento emitido por el Congreso local".

¡Vamos a la página 127, si no tienen inconveniente! A ver que contestamos en el proyecto al respecto. En el mismo sexto concepto de invalidez, la actora sostiene: "Que el hecho de que no exista el Decreto que precise los límites de San Miguel el Alto, del cual se deduzcan las comunidades que lo integran, no quiere decir que no exista, dado que tiene vida jurídica y su gobierno ejerce actos de soberanía; pero no obstante ello, el Congreso demandado mutuo propio, no le reconoce a dicho Municipio la extensión territorial que le corresponde sin tomar en cuenta las manifestaciones del diverso Municipio de Tepatitlán, etcétera...". Aquí se está reiterando el concepto de invalidez.

Y en el último párrafo se dice: "Este argumento es infundado, porque la emisión del Decreto 21383 obedeció a la iniciativa de diversos diputados locales del Congreso del Estado de Jalisco, formulada para la creación de la nueva municipalidad y no para definir algún posible conflicto de límites entre los Municipios de San Miguel el Alto y Tepatitlán, ambos del mismo Estado; de manera que el Congreso demandado no tenía por qué decidir un tema que no se le había propuesto, etcétera...,"

¿Así se le dio audiencia al Municipio de San Miguel el Alto? Yo sostengo, debió de haber sido parte y esta prueba debió de haberse practicado aun oficiosamente por el Congreso.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Consulta a los señores ministros sí habrá más participaciones en el tema?

Señora ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¿Ya ninguno más?

¿Puedo contestar señor?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Contestar?

¡Bien! Les quiero comunicar, tengo un deber de representación este medio día y entonces, mi idea era poner fin a la sesión, pero si...

Tengo dos dudas: primero, el concepto de violación es formal garantía de audiencia y a eso me he limitado; creo que el señor ministro Aguirre Anguiano ha dicho cosas muy importantes, pero que están para mí desligadas de la garantía de audiencia; una cosa es la audiencia, otra cosa es. la motivación que tiene que dar la autoridad responsable; otra cosa es la omisión de valorar pruebas a la hora de dictar resolución y otra cosa es, la indebida valoración de prueba.

Estos temas, yo quisiera decir, que si los ha propuesto el señor ministro los tratemos; pero en el tema propio, exclusivo de si se cumplió o no con la garantía de audiencia, pienso que sí podríamos votarlo esta mañana, y le pido a la señora ministra que dé la contestación referida exclusiva a garantía de audiencia.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí señor presidente, y voy a tratar de ser lo más breve posible.

Por lo que he escuchado, aunque se revuelven muchos temas, como usted bien lo ha dicho, relacionados con constitucionalidad de la propia Ley, relacionados con la motivación reforzada y relacionados con el fondo del proyecto en sí, del Decreto en sí, a los que no me voy a referir, para no involucrar temas que no vienen al caso.

Lo cierto es que estamos ahorita ciñéndonos exclusivamente, a si se cumplió o no con la garantía de audiencia. Por lo que se refiere a la garantía de audiencia, es cierto, que en la anterior Controversia Constitucional en la 54, se dijo: No hay un procedimiento específico, como no hay un procedimiento específico, se deja al Congreso del Estado, a que él lo lleve a cabo como considere conveniente, siempre y cuando, no deje de escuchar a los Municipios involucrados. Nunca se dijo que haga lo que quiera, y que en todo caso si quiere oírlos y si no quiere oírlos, jamás se dijo eso; se le dijo que cumpliera con las formalidades esenciales del procedimiento, escuchando a los Municipios involucrados.

Es cierto, que en la queja se determinó que no era infundada, es decir, que la queja era infundada, precisamente porque se había cumplido con esa obligación, el Congreso de la Unión, siguió..., del Estado, perdón, siguió un procedimiento, llamando a todos los Municipios involucrados, no solamente a San Miguel El Alto, ni a Tepatitlán, llamó a todos los que estaban referidos a esto, y los llamó, llámenlos partes interesadas, llámenlo parte, como sea, los llamó para que expresaran lo que a su derecho conviniera, respecto de qué. De la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, que si ellos quisieron introducir un tema distinto, estamos hablando de un procedimiento diferente, que es en un momento dado la cuestión limítrofe, pero finalmente sí se les dio garantía de audiencia. Se dice por el señor ministro Góngora, que la garantía de audiencia se debe de ver desde dos puntos de vista: la formal y la material, y que con la formal cumplieron porque finalmente se les dio participación; pero que con la material no, que porque el plazo era perentorio, que nada más era cinco días para la contestación y diez días para las pruebas. No, no era sólo así, eran cinco días para la contestación, eran diez días para pruebas, y además la Ley de Procedimiento Administrativo dice: “que pueden prorrogar este plazo”. Cosa que nunca solicitaron, entonces, cuando se dice: “es que es muy importante porque se tiene

un sentido de pertenencia para la creación”. Por supuesto que se tiene un sentido de pertenencia, se inició el procedimiento a petición de las personas que quieren que se cree, y tan tiene un sentido de pertenencia del nuevo Municipio que por eso solicitaron que se segregara de los otros y se creara, pero al final de cuentas, lo importante de todo esto es: sí se cumplió con la garantía formal, sí se cumplió, se les emplazó, se les corrió traslado, se les dio plazo para que en un momento dado presentaran pruebas y formularan alegatos. La pregunta es: Cuándo alguno de los Municipios dijo: “El plazo es perentorio y no me da tiempo”. Nunca, nunca comparecieron a decir: “el plazo no es suficiente”. Nunca comparecieron a solicitar una prórroga, cuando además, además de la prórroga que se estableció en la Ley de Procedimiento Administrativo, les dijo el propio Congreso del Estado: “Además pueden ofrecer las pruebas que quieran, hasta antes de que dicte la resolución”. Cuándo dijeron: “ese plazo, hasta antes de la resolución, tampoco es suficiente.” Nunca, entonces, tanto la garantía de audiencia formal como la material, en mi opinión, están más que cumplidas; ahora, si lo que querían era que fueran a preguntarles a su casa, “está suficientemente cumplido el tiempo”; pues, yo creo que tampoco podía ir el Congreso del Estado a una situación tan amplia, el Congreso del Estado les dio los plazos suficientes, y además, había la posibilidad de que ellos comparecieran y dijeran, si eran o no suficientes y nunca lo externaron.

Entonces, en mi opinión, la garantía de audiencia está más que cumplida, tanto desde el punto de vista formal, como desde el punto de vista material.

Que si le aplicaron la Ley de Procedimiento Administrativo y no el Decreto de conflicto de límites. Bueno, se le dejó libertad al Congreso para que ocupara el procedimiento que quisiera. Además, si nosotros tenemos la tesis Fraga desde la Quinta Época, que se ha dicho, que la garantía de audiencia se puede cumplir, aun sin existir en la Ley

correspondiente, por qué teníamos que obligarlos a que se ciñeran a un procedimiento específico y a una Ley específica, no, de lo que se trataba era que se les diera la oportunidad de defenderse y de formular alegatos, y se les dio, que no hayan comparecido es otro problema, es otro problema en el que finalmente, pues se escapa a las posibilidades, incluso, de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por estas razones yo sí sostengo el proyecto y creo que sí se cumple con la garantía de audiencia, tanto formal como material establecida por la Controversia Constitucional, incluso anterior, pero al final de cuentas también se les dio su oportunidad para que pudieran comparecer, sin olvidar la importancia; sin olvidar el sentido de pertenencia; sin olvidar que en un momento dado es un procedimiento administrativo especial la creación de un nuevo municipio, que además, oficiosamente el propio Congreso del Estado manda solicitar todos los estudios económicos, sociales que son necesarios para cumplir con los requisitos del artículo 6°, de la Ley de la Administración Pública Municipal, entonces todo eso se llevó a cabo; que esto no es cumplir con la garantía de audiencia, no entiendo qué más se pueda hacer. Yo, por estas razones, sostengo el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Bien. Estimo suficientemente discutido el tema de: Garantía de Audiencia; quedarán en reserva las otras propuestas de probable invalidez del Decreto.

Instruyo al señor secretario para que tome intención de voto en si se cumplió o no garantía de audiencia.

Dígame señora ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** Nada más señor presidente hacer la aclaración de que si saliera mayoría de votos porque no se cumplió.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Ya ahí se acabó.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** Aquí se acaba ¿verdad?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Por eso, por eso quiero esta intención de voto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** ¡Cómo no!

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Tomo la votación.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.-** Haciendo una pequeña reserva de que para mi se encuentran enervados en este caso los temas de Motivación, Audiencia y Valoración, pues no se pueden perfilar netamente cada uno de ellos; se yuxtapone, aún así votando acerca del tema de la audiencia, no se cumplió con ella.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.-** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** Yo con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.-** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.-** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.-** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** Bien. Una breve reflexión advirtiéndole que el asunto se resolverá en el sentido de que no se cumplió con la garantía de audiencia, en tanto que aquí ya no estamos debatiendo constitucionalidad de leyes, sino ya la resolución que se dictó al respecto, pues estoy entendiendo ahora esa frase muy popular de que “los jaliscienses cuando pierden arrebatan” y esto no solamente por lo que ha sido antecedente de este asunto, sino porque para discutir la garantía de audiencia volvieron a revivir los problemas de la Ley que ya estaban votados, y varias de las consideraciones

relativas a la garantía de audiencia están bajo el supuesto de que la Ley era inconstitucional, cuando ya se había determinado que ahí se desestimaba la acción.

Yo quisiera también plantear, porque esto tendrá que ser materia de engrose, que sería un engrose muy importante en el que ahora sí ya de manera muy definida, pero respetando las decisiones de este Pleno y si aquí ya admitimos situaciones de que desestimamos la acción, pues no se puede dar el efecto en la resolución de que se desconozca lo que ya el Pleno estableció, entonces que ya el Congreso del Estado de Jalisco se encuentre claramente ante qué es lo que debe hacer; si es que decide nuevamente, como lo dijo el documento del ministro Valls que esto es un acto fundamentalmente político, no estamos en un juicio que permita que peleen los municipios y decida el Congreso, sino es un acto del Congreso del Estado de Jalisco y entonces que ya se le diga claramente, incluso que aquí se ensaye un sistema que deje satisfecho; que un año para que desahogue pruebas, lo que estimen, pero que ya se sepa a qué atenerse, porque si no con ese dicho jalisciense pues vamos a seguir teniendo aquí por el resto de nuestra existencia las controversias constitucionales.

Yo estoy de acuerdo con el proyecto.

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

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.-** No. Yo estoy en contra del proyecto. Además, la ministra acaba de señalar que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, no nada más garantía de audiencia.

Estoy en contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.-** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA.-** A favor del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Señor ministro presidente, una mayoría de seis señores ministros han manifestado su intención de voto, en el sentido de que se declare que no se cumplió la garantía de audiencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** A ver señores ministros.

Creo que el ministro Azuela aflora algo de gran importancia. Los efectos de esta sentencia que tiene que declarar la invalidez del decreto 21383, porque, una vez más el Congreso no cumplió con la garantía de audiencia.

Les propongo que dejemos hasta aquí la discusión del asunto del día de hoy y mañana veamos las propuestas de efectos de esta resolución. Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Nada más, para hacer constar que según mi parecer: "Jalisco no arrebató, Jalisco sabe ganar y Jalisco sabe perder".

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien; entonces. Señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Ya en ese plan de charla, pero aquí se trata de Municipios de Jalisco, no de Jalisco como entidad, sino internamente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Levanto la sesión pública y los convoco a la privada inmediatamente.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:00 HORAS).**