

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES VEINTE DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	<p>LISTA OFICIAL EXTRAORDINARIA VEINTE DE 2008.</p>	
19/2007	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en contra del Poder Legislativo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del “Decreto 21732/LVII/06 del Congreso del Estado que reforma y adiciona diversos artículos del decreto 21683/LVII/06 en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todos ordenamientos del Estado de Jalisco”, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 5 de enero de 2007.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	<p>3 A 49 En lista</p>

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES VEINTE DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

2

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
157/2007	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, demandando la invalidez del artículo 77, de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, contenido en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2007. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL)	50 A 58
71/2008	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, demandando la invalidez de los artículos 679, 680 y 706 del Código Civil estatal, contenidos en el decreto 317 por el que se reformaron dichos artículos, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 11 de febrero de 2008. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO)	59 A 62 En lista

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 20 DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE SEÑOR MINISTRO:

EN

FUNCIONES: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES,
GÓNGORA PIMENTEL: Se abre la sesión.**

Señor secretario, por favor dé usted cuenta con los asuntos del día de hoy.

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

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número ciento siete ordinaria, celebrada el jueves dieciséis de octubre en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Se consulta a los señores ministros si tienen alguna observación que hacer respecto del acta.

No habiendo observaciones que hacer en cuanto al acta, se les pregunta si puede ser aprobada en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Bien.

Continúe señor secretario.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 19/2007. PROMOVIDA POR EL
PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
JALISCO, EN CONTRA DEL PODER
LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD
FEDERATIVA, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DEL DECRETO 21732/LVII/06,
DEL CONGRESO DEL ESTADO QUE
REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS
ARTÍCULOS DEL DECRETO 21683/LVII/06,
EN VIRTUD DE LAS OBSERVACIONES QUE
PRESENTÓ EL TITULAR DEL PODER
EJECUTIVO DEL ESTADO, EN EJERCICIO
DE LAS ATRIBUCIONES QUE LE
CONFIERE EL ARTÍCULO 33 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE
JALISCO, QUE CONTIENE REFORMAS Y
ADICIONES A LA LEY DE GOBIERNO Y LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL;
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS, Y LEY
ELECTORAL, TODOS ORDENAMIENTOS
DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN
EL PERIÓDICO OFICIAL “EL ESTADO DE
JALISCO”, EL CINCO DE ENERO DE DOS
MIL SIETE.**

La ponencia es del señor ministro José Fernando Franco González Salas, y en ella se propone:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL
PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO.**

**SEGUNDO. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO
DEL ESTADO DE JALISCO CARECE DE LEGITIMACIÓN
PARA PROMOVER ESTA CONTROVERSIA**

CONSTITUCIONAL, EN LOS TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO TERCERO DE ESTA RESOLUCIÓN.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 21732/LVII/06, EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL DECRETO 21683/LVII/06, EN VIRTUD DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, QUE CONTIENE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL; LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Y LEY ELECTORAL, TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL CINCO DE ENERO DE DOS MIL SIETE, POR VIOLACIONES GRAVES AL PROCESO LEGISLATIVO, EN LOS TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO FINAL DE ESTA RESOLUCIÓN.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO, Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:

Tenemos pues este asunto de la Controversia Constitucional 19/2007.

Tiene la palabra el señor ministro don José Fernando Franco González Salas, para hacer la presentación, si a bien lo tiene, del proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con mucho gusto señor presidente, muchas gracias.

Señoras y señores ministros, en el asunto con el que ha dado cuenta el señor secretario, efectivamente se están impugnando una serie de artículos publicados en el Decreto con el que él ya

señaló, no voy a detenerme en eso. El proyecto que tienen a su consideración, propone en las partes de procedimiento, que el Tribunal es competente para conocer de esta Controversia Constitucional, que también se promovió oportunamente, en cuanto a la legitimación, como lo señaló el secretario; respecto a un Punto Resolutivo, se considera que no debe reconocerle legitimación al secretario general de Gobierno, precisamente por las disposiciones del Estado de Jalisco, pero sí se le reconoce al gobernador del Estado.

También se da cuenta con las contestaciones que hicieron el Poder Legislativo del Estado y el propio Poder Ejecutivo en el proyecto. No se hace valer ninguna causal de improcedencia, y no se advirtió de oficio ninguna otra, excepto lo que he señalado respecto del secretario general del Estado.

En cuanto al fondo del asunto, el proyecto que tienen a su consideración, propone que los conceptos planteados en relación con la existencia de irregularidades procedimentales, deben declararse fundados, ya que la forma en que se desahogó el procedimiento legislativo, implica una violación directa a un precepto de la Constitución del propio Estado, y esto se constriñe y se desarrolla de manera amplia en el proyecto, porque la Constitución del Estado de Jalisco, establece que cuando hay asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, el Congreso debe avisarle para que si así lo determina, comparezca al procedimiento legislativo correspondiente.

En el caso se dan dos circunstancias: al desahogo del proceso legislativo generado originalmente por una iniciativa del Ejecutivo, no se le convoca en términos del artículo 29 de la

Constitución local; pero no sólo eso, después el Ejecutivo realiza, formula, conforme a la propia Constitución local, observaciones al ya proyecto que le envía el Congreso aprobado, regresa al Congreso y tampoco, de nueva cuenta se le convoca para que si así lo estimare conveniente se presentara a alegar lo que a su derecho conviniera, ya en la fase de el proceso de discusión de las observaciones.

Consecuentemente, el proyecto concluye que hubo una violación sustantiva al procedimiento y, por lo tanto, debe invalidarse el decreto aprobado por el Congreso sin la participación del Ejecutivo.

En los puntos resolutivos se les envió un proyecto alternativo, en donde, derivado de una serie de observaciones que mucho le agradezco a la ministra Luna Ramos, se corrigieron algunos errores que había en la identificación de los asuntos en donde se sobresee y en donde se declara la invalidez del decreto.

Este es, muy resumidamente, el proyecto que tienen a la consideración de ustedes y, por supuesto, quedo muy atento a cualquier observación, crítica o modificación que ustedes propongan al mismo.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES.-

Siguiendo la ruta de discusión que se ha seguido en este Tribunal, preguntaré entonces si hay alguna observación en el aspecto de la competencia.

No hay observaciones.

¿En cuanto a la oportunidad? Tampoco tenemos.

¿Respecto de la legitimación, algún señor ministro tiene alguna observación? No hay observaciones en cuanto a legitimación.

Ahora ¿en cuanto a las causas de improcedencia?

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Gracias señor presidente.

Las causales de improcedencia están en el Considerando Quinto, a fojas 94-97. Al respecto, el proyecto del señor ministro Franco propone: las partes no hacen valer causas de improcedencia.

El proyecto propone, de oficio, decretar el sobreseimiento por cesación de efectos respecto de los artículos 14, tercer párrafo; 35, último párrafo; 37, fracciones III, XIV y XV y adición de la fracción XVI; 38, fracción II; 69, 70 y 71, todos de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. 62, último párrafo y 62 Bis, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, y 37, párrafos segundo, quinto y sexto, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, toda vez que por diversos decretos fueron reformados, adicionados y/o abrogados, lo cual conlleva a que el texto impugnado ha perdido parcialmente su vigencia, actualizándose la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia; y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento legal, debe sobreseerse en la controversia constitucional en cuanto a las disposiciones legales que he mencionado.

En cuanto al sobreseimiento por cesación de efectos respecto de los artículos que se precisan en el proyecto, comparto la consulta, comparto la propuesta, ya que por tratarse de una controversia constitucional no se está en el supuesto de restituir a la actora en el derecho constitucional que en el caso resultare vulnerado, por lo que la declaración de invalidez que se dicta en la sentencia respectiva no tiene efectos retroactivos en ese sentido. Lo procedente entonces, es sobreseer en la controversia tal como lo propone la consulta.

Cabe señalar que el decreto impugnado reformó, entre otros, los artículos 62, primer párrafo y 69, fracción II, primer párrafo, inciso D), primer párrafo, y las fracciones III, inciso d), párrafo último, IV, V, VI, inciso c), de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como el artículo 6º, d e la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco.

Sin embargo, resulta necesario precisar la cita que de ello se realiza en el proyecto, toda vez que respecto del primero, en la foja noventa y siete, y dentro del Tercer punto Resolutivo, se menciona el artículo 62, último párrafo, cuando en realidad se trata del primer párrafo.

En cuanto al segundo de los numerales en comentario, a fojas noventa y seis, doscientos siete, y en el apartado de los resolutivos, en la foja doscientos diez, la consulta se refiere al artículo 69, fracción II, inciso d), último párrafo, cuando ese inciso tan solo consta de un párrafo, por lo cual debe hacerse el ajuste correspondiente. Asimismo, es necesario citar la fracción

III, párrafo último del inciso d), pues dicho artículo sí fue reformado en esta parte.

Finalmente, en lo que corresponde al artículo 6° de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en las fojas noventa y seis, doscientos seis, y dentro de los puntos resolutivos, es conveniente precisar que también se reformaron sus párrafos último y penúltimo.

De igual manera, estimo oportuno realizar la exclusión dentro del punto Resolutivo Cuatro, de aquellos preceptos legales de los cuales se decretó el sobreseimiento, con el objeto de hacer congruente la cita de los artículos respecto de los cuales se declara la invalidez.

En lo que me genera duda el sobreseimiento decretado del artículo 37, aquí ,sí tengo alguna duda señor ministro ponente, del artículo 37, fracción III, de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en virtud de que en términos del artículo Primero Transitorio del Decreto, a través del cual se reformó este precepto, publicado en el Periódico Oficial del Estado el cinco de julio de este año, de dos mil ocho, se estableció que entraría en vigor hasta el primero de enero de dos mil nueve; por ende, al día de hoy la fracción señalada sigue vigente, la anterior, y podría ser declarada inválida conforme a lo propuesto en el proyecto y no sobreseer.

Finalmente, respetuosamente sugiero incorporar al proyecto la Jurisprudencia P/J53/2001, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE SI NO SIENDO

DE NATURALEZA PENAL LA LEY IMPUGNADA, CESARON SUS EFECTOS Y LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ NO PODRÍA TENER EFECTOS RETROACTIVOS, A FIN DE HACER PATENTE EL CRITERIO DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE, EN EL SENTIDO QUE SE PROPONE”.

Hasta ahí mis observaciones en este capítulo, señor presidente, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor ministro Valls.

Tiene la palabra el señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente.

Sí, con mucho gusto, son muy atendibles algunas de estas cuestiones, no tengo ahorita que verificarlas, ya están incorporadas como correcciones también a la luz del memo que muy gentilmente me hizo llegar la ministra Luna Ramos.

En cuanto a la fracción, al 37, fracción III, yo sí quisiera que fijáramos el criterio, en virtud de que efectivamente hay un transitorio que le otorga una vigencia posterior en la reforma; si el Pleno está de acuerdo en que lo hagamos así, yo tuve la duda de si debíamos invalidarlo o no, independientemente del transitorio y sobreseer, perdón, sobre de él, pero si el Pleno está de acuerdo en que sobreseamos, yo no tengo ningún inconveniente en dejar ese artículo como inválido, en lugar de sobreseer sobre el mismo.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias señor ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¿No hay observaciones al respecto?

Señor ministro don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Los propositivos del proyecto original, nos olvidamos de ellos y ¿nos vamos solamente a los propositivos del addendo del complemento?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por favor señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Siendo así, no tengo observación alguna que hacer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Bien, entonces pasamos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor, nada más ¿le puedo hacer una pregunta al señor ministro Valls?.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Cómo no.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¿Qué número de Transitorio señaló del Decreto?

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Tercero.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¿Tercero Transitorio del Decreto de que fecha señor? ¿Del cinco de julio?

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Bien, veamos pues, habiendo pasado competencia, oportunidad, legitimación y causa de improcedencia, estudiemos el fondo del asunto.

Yo veo aquí un primer problema, la delimitación objeto de estudio; ¿debemos analizar el Decreto en su integridad?

Para iniciar el estudio de fondo del asunto, debe determinarse si debe estudiarse todo el Decreto con base en la impugnación genérica que realiza el actor. ¿Cuál será la delimitación del objeto de estudio? Después veríamos el tratamiento que se hace. ¿Cuál será, precisar cuál será la materia del pronunciamiento?

En el proyecto se analiza de manera general la falta de audiencia aducida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, y al acreditarse que ni él, o los Municipios de Guadalajara y Ocotlán fueron llamados a intervenir en el procedimiento legislativo, se invalidan todas las normas del decreto impugnado, con excepción de aquellas que han sido reformadas en forma posterior, y respecto de las reformadas en forma posterior, se propone sobreseer en términos del proyecto alterno.

En principio me parece que esa invalidación general no es factible, pues si bien la impugnación se hace de manera genérica, ello no abre la puerta para estudiar y declarar la invalidez de todo el decreto, ya que en todo caso hay que analizar cuáles de las normas tratan materias de la competencia del Ejecutivo local, pues sólo en ese supuesto la Constitución local establece la obligación del Congreso de darle intervención.

En efecto, el 29 de la Constitución dice: “Se anunciará al gobernador del Estado cuando haya de discutirse un proyecto de ley que se relacione con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, con anticipación no menor a veinticuatro horas, etcétera”.

Bueno, sólo en ese supuesto de materias competencia del Ejecutivo, la Constitución establece la obligación del Congreso de darle intervención, por lo que únicamente, pienso, debe declararse la invalidez por dicho vicio, dentro del procedimiento respecto de tales normas.

En el proyecto, de alguna forma se hace esta distinción a fojas 199, a 203, en el proyecto alterno, en las que se evidencia que los artículos 18, 38, 39 bis, 95 y 98 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, del Estado de Jalisco, regulan aspectos que conciernen al Poder ejecutivo.

De igual forma, debe declararse la invalidez en lo relativo al artículo 6 de la Ley del Gobierno y Administración referida, por el mismo vicio procedimental, en virtud de que el gobernador

presentó una iniciativa de reforma al mismo sin que se le haya anunciado el día en que se discutiría, y según se advierte de autos, de las tres propuestas contenidas en la iniciativa que envió al Congreso, únicamente fue recogida una de ellas, consistente en aumentar la población que habite el territorio, que pretenda erigirse como Municipio para que sea mayor de treinta mil habitantes, según se ve en la página 363 del expediente Por lo que hace a la violación a la garantía de audiencia, respecto de los artículos 28, 51 Ter, 51 Quáter, y 51 Quinquies de la Ley de Gobierno y la Administración Pública y Municipal del Estado de Jalisco, advierto un problema de falta de interés legítimo del gobernador para hacer valer tal concepto; lo anterior, puesto que los mencionados artículos se refieren a la creación y facultades de un órgano de coordinación, al interior de los municipios y no a cuestiones que pudieran clasificarse como de competencia del Ejecutivo estatal, por lo que no obstante que haya formulado observaciones a dichos preceptos y que éstas hayan sido valoradas por la Legislatura, se estima que con ello no se actualiza el supuesto de participación dentro del procedimiento legislativo a que se refiere el artículo 29 de la Constitución local, por lo que, el gobernador, no tiene interés para hacerlo valer en esta vía, en cuanto a la impugnación de dichos preceptos por cuestiones sustanciales, consistentes en que invaden la esfera competencial del Municipio, en tanto que la creación de dicho órgano de coordinación entraña modificar la estructura orgánica administrativa de la administración pública municipal, me parece que el gobernador tampoco tiene interés legítimo para combatirlos en tanto que su contenido no genera un principio de afectación a su ámbito de atribuciones, lo que según ha sostenido este Alto Tribunal, es necesario para acudir a esta

vía; por otra parte, en relación a la vulneración de la garantía de audiencia genérica, que hace valer respecto de los municipios hay que tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución local, los municipios deben ser avisados de la fecha en que se discutirá un asunto cuando la iniciativa haya sido remitida por ellos, supuesto que únicamente se actualiza respecto de Guadalajara y Ocotlán, quienes presentaron iniciativas, mismas que se declararon improcedentes, por tanto, en ese aspecto en concreto, tampoco existe interés legítimo para su impugnación por parte del gobernador, ya que los legitimados son los municipios que resultaron afectados con la exclusión de sus iniciativas, que en el caso del Municipio de Guadalajara, sí promovió controversia y lo hace valer; en consecuencia de lo anterior, estimo que no debe declararse la invalidez total del Decreto 21732 impugnado, sino únicamente de los artículos en que efectivamente se da la vulneración a la intervención que para el Ejecutivo prevé la Constitución de Jalisco.

Podríamos, si alguien tiene alguna observación, si no continuó con el tratamiento del tema de la garantía de audiencia.

En relación con el tratamiento del tema de la garantía de audiencia, tengo algunas diferencias, pues el estudio se aborda desde la perspectiva de los estándares que este Pleno ha fijado para el debate parlamentario; al respecto, se ha señalado que en los procedimientos legislativos se debe garantizar una verdadera deliberación en la que participen todas las fuerzas representadas en los Congresos, lo que se obtiene mediante la participación efectiva de las minorías parlamentarias; sin embargo, desde mi punto de vista, la cuestión no puede ser

tratada en esos términos, pues entre ambas cuestiones existe una diferencia fundamental.

En este sentido, los principios del debate democrático aplicables a los procedimientos parlamentarios están directamente vinculados con los órganos legislativos en sí, los que, se supone, constituyen un ámbito en el que se encuentran representados los ciudadanos y por ello tienen encomendada la labor de producción de las reglas bajo las cuales funciona el Estado; es en atención a ese carácter representativo que resulta indispensable que en ellos exista una conformación plural, en donde la confrontación de ideas es una cuestión obligada, lo que se manifiesta desde la forma misma en que constitucionalmente se prevén los mecanismos de integración de los Poderes Legislativos; por ejemplo, la obligación de prever diputados de mayoría y de representación proporcional, así como con el establecimientos de reglas que tienden a asegurar, que en el desarrollo de la actividad legislativa haya confluencia de las voces que se encuentran representadas en las Cámaras y que no haya toma de decisiones sin consenso; por ejemplo, la prohibición de la cláusula de gobernabilidad, entre otras.

En cambio, la intervención en la discusión de las leyes de órganos de gobierno que son ajenos al parlamento, tales como los Municipios y el Ejecutivo, no es una cuestión inherente al aspecto deliberativo del procedimiento de creación de normas, sino que se trata de una introducción por parte del Estado de Jalisco; que sin bien podemos calificar como positiva, en cuanto a que incorpora un elemento de mayor debate, pues se impone la obligación de recibir en la tribuna y escuchar los puntos de vista de aquellos a quienes puede afectar la norma

reformada, no es una cuestión equiparable, pues los principios de mayor rigidez en la participación del debate parlamentario derivan directamente de la Constitución Federal, en tanto que en el caso, se trata de una previsión legal.

Por tanto, considero que debe modificarse el estudio, eliminando las cuestiones atinentes a la democracia deliberativa y redirigir el análisis por una camino de legalidad, pues lo que debe estudiarse es la vulneración de los artículos 14 y 16 constitucionales, por incumplimiento a las normas del procedimiento, tanto de la Constitución local, artículo 29, y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, artículo 148 que prevén la audiencia al Ejecutivo y los municipios.

Pongamos, pues ahora una delimitación al objeto del estudio. ¿Debemos analizar el Decreto en su integridad para determinar si debe estudiarse todo el Decreto con base en la impugnación genérica que realice el actor? He dicho que en mi opinión, salvo la mejor opinión de este Tribunal Pleno, que siempre es mejor; la respuesta es no, sino únicamente aquellos artículos que regulen cuestiones que se relacionen con el ámbito de atribuciones del gobernador, del gobierno y administración pública del Estado de Jalisco: 6, 18, 38, 39, 95 y 98.

Por lo tanto, será necesario pronunciarse sobre la falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo, para hacer valer; primero la violación a la garantía de audiencia de los Municipios de Guadalajara y Ocotlán, por lo que hace al rechazo de sus iniciativas. Y segundo, la violación a la garantía de audiencia, respecto de sí mismo, por lo que hace a los artículos 51-Ter, 51-Quáter y 51-Quinquies, ya que éstos no regulan cuestiones vinculadas con el ámbito de atribuciones del gobernador. Por lo

tanto, nos podemos plantear la falta de interés legítimo del Ejecutivo, para impugnar por cuestiones de fondo, los artículos mencionados, por lo que, lo previsto en ellos, no genera una afectación a su ámbito de atribuciones.

¿Alguna opinión?

Sí señor ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, gracias ministro Góngora, presidente. Yo quisiera decir por qué estoy de acuerdo con el proyecto, hasta lo que he escuchado en este momento. Una lectura cuidadosa del artículo 29 constitucional, -Constitución local estoy refiriendo- establece que se anunciará al gobernador del Estado, cuando haya de discutirse un proyecto de Ley, que se relacione –no dice en qué forma- con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, con una anticipación, no menor a veinticuatro horas, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente, un orador que tome parte en los debates, no dice que en los debates relativos a aquello que se relaciona con los asuntos de la competencia del gobernador. Pero si quiere leerlo el señor ministro presidente. Así, así lo leemos todos. Vayamos al artículo 50 de la Constitución local: “Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado...”; y aquí vienen toda suerte de facultades, las propias de un gobernador, que están en principio relacionadas en veinticuatro fracciones, y la fórmula genérica, las demás que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución y las leyes que de éstas se deriven.

Yo quisiera decir lo siguiente: Mientras no escuche el por qué, los artículos impugnados carecen de total interferencia, entre el

sujeto gobernador y la norma misma, pues yo estaré con el proyecto.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Sí, leo el artículo 29 de la Constitución: “Se anunciará al gobernador del Estado, cuando haya de discutirse un proyecto de Ley, que se relacione con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, - es decir del gobernador- con anticipación no menor a veinticuatro horas, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente un orador que tome parte en los debates...”, en los debates de qué, en los debates del artículo o de los artículos que se relacionen con asuntos de la competencia del gobernador, no puede entenderse de otra forma.

Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Bueno, escuchando con mucha atención los dictámenes que se han leído por los señores ministros que nos han antecedido en el uso de la palabra, creo que hay tres temas pendientes; el primero de ellos está relacionado con lo que señaló el ministro Valls, si debemos o no analizar lo relacionado con el artículo 37, cuando existe una *vacatio legis*, en este sentido, lo que podríamos decir, es que sí hay precedentes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se ha determinado, que aun en el caso de que no se llegue a dar todavía la aplicación en el momento de la Ley correspondiente, lo cierto es que ya hay un plazo cierto y definido, y como ese plazo ya es cierto y definido, sí podemos entrar al análisis correspondiente, sin necesidad de sobreseer. Por otro lado, el señor ministro Góngora Pimentel planteó dos situaciones: Una,

relacionada con la legitimación del gobernador del Estado para impugnar el Decreto combatido, y otra, ya relacionada con el fondo del asunto, en relación con la de si debe o no otorgársele la garantía de audiencia respecto de todas las leyes que se debatieron en este mismo proceso legislativo.

Yo creo que están un poco ligadas estas dos situaciones para poder determinar si hay o no legitimación y si en un momento dado se le debe o no otorgar la garantía de audiencia al gobernador del Estado y, bueno, y en su caso, a los Municipios, que ahí yo coincidido plenamente con él, no hay legitimación para pedir garantía de audiencia por parte de los Municipios, serían ellos y por cierto que por ahí viene alguna otra controversia constitucional donde alguno de los Municipios sí alega precisamente esta circunstancia, pero cuál es la situación que se está alegando en la presente controversia constitucional.

El gobernador del Estado lo que está combatiendo es el Decreto; es el Decreto 21732. Este Decreto 21732 está haciéndose cargo en el proceso legislativo, en las mismas sesiones está discutiendo tres reformas diferentes y yo creo que eso es muy importante especificarlo. Está discutiendo en un primer artículo la reforma a diversos artículos de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. Por otro lado, en el artículo 2º, está discutiéndose la derogación del último párrafo del artículo 62, 62-Bis y 79, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, por último, también se está discutiendo la reforma al artículo 37, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, entonces dentro de este Decreto se están reformando tres diferentes disposiciones legales, entonces el problema que se presenta es: si en

realidad existe o no la obligación por parte del Legislativo, de darle o no garantía de audiencia al gobernador del Estado. Qué es lo que dice el artículo 28.

El artículo 29, dice: “Se anunciará al gobernador del Estado cuando haya de discutirse un proyecto de ley que se relacione con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, con anticipación no menor de veinticuatro horas, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente, un orador que tome parte en los debates”. Esto dice la Constitución, y la Ley Orgánica; la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado dice: “El uso de la tribuna del Congreso del Estado corresponde exclusivamente a los diputados y a los titulares del Poder Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia y Ayuntamientos o sus respectivos representantes. Con la oportunidad necesaria, el Congreso del Estado da aviso al gobernador del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia, a los Ayuntamientos, de la discusión de las leyes o decretos que les atañen a fin de que, si lo estiman conveniente, tomen parte en las discusiones, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política del Estado”. Y luego también está señalando en el artículo 164, que “en ningún caso puede ponerse a discusión un proyecto de ley o decreto, sin haberse satisfecho el requisito previsto por el artículo 29, de la Constitución Política”. Qué quiere esto decir: si no se llamó a ser escuchado al gobernador, al Supremo Tribunal o a los municipios en asuntos relaciones con su competencia, entonces no se puede poner a discusión el asunto correspondiente.

Ahora, en el presente caso creo que el quid del asunto se centra en determinar: realmente de las tres Leyes que se están

discutiendo durante este procedimiento corresponden o no a la materia de la competencia del Ejecutivo del Estado. Para mí, ése es el problema fundamental, y únicamente en lo que se refiere a la intervención de él, no a la de los municipios. Si corresponde o no a la materia de intervención del gobernador del Estado, bueno, entonces hay una violación al procedimiento y, por tanto, deberá declararse inválido este Decreto, porque, efectivamente, del análisis del proceso legislativo se llega al convencimiento de que efectivamente no se le llamó con esa anticipación al gobernador del Estado. Sin embargo, si nosotros analizamos estas determinaciones, que en un momento dado se están llevando a cabo en la discusión de estos asuntos y vemos en el artículo 1º, a qué se refieren las disposiciones que se están en un momento dado analizando, que están relacionadas con la Ley Municipal, la Ley de Gobierno y de la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Los artículos que se discutieron y que formaron parte del proceso legislativo se refieren a cuestiones relacionadas con, ¿cómo deben integrarse los Municipios?, ¿Cuál es la superficie territorial?, ¿cuál es la población que debe habitar estos Municipios?, ¿cómo debe de establecerse la solicitud para que en un momento dado pueda o no existir una fusión o una escisión de estos Municipios?, y ¿cómo debe de ser, en todo caso, la opinión que se solicite a los Municipios correspondientes?

Por otro lado, se dice también, en el artículo 7º, que si los Municipios tienen o no la posibilidad de prestar los servicios municipales; es decir, todos los artículos que se están discutiendo, que se llegan a reformar en este primer artículo del

decreto están relacionados con la Ley Municipal y con la integración, funcionamiento y operación de los Municipios que se establecen en el Estado de Jalisco.

En mi opinión, en esta primera parte de la discusión, yo creo que no podemos decir que hay materia de la competencia del gobernador del Estado, ¿por qué razón?, si nosotros leemos artículo por artículo de los reformados y artículo por artículo de los combatidos en la presente Controversia Constitucional, la única intervención que niegue o se le da al gobernador del Estado es la relacionada con los convenios que en materia de prestación de servicios públicos municipales pueden llevar a cabo entre el Municipio y el gobierno del Estado. Pero esto no quiere decir que sea una cuestión específica de la competencia del gobierno del Estado para entender que se trata dentro de la materia específica de su competencia a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, para efectos de que necesariamente tenga que escuchársele en garantía de audiencia; y podemos leer uno a uno los artículos que están transcritos en el proyecto del señor ministro Franco, y en los que, la parte correspondiente a la competencia del gobierno del Estado veremos que está subrayada, exclusivamente se está refiriendo a cuestiones relacionadas con los convenios que se pueden realizar en esta materia; entonces, en mi opinión, no se está dentro del primer artículo, dentro de la obligación por parte de la Legislatura del Estado de llamar al gobernador del Estado para que en un momento dado se le otorgue la garantía de audiencia correspondiente, porque no son los asuntos relacionados con la materia de su competencia, simple y sencillamente se trata de los convenios que se pueden llegar a realizar, ¿pero no se están regulando los convenios mismos?,

ni se está regulando en sí la actuación específica del gobierno del Estado.

Si nosotros vemos, por otro lado, el artículo 2º, se está refiriendo a la derogación de dos artículos de la Ley de Responsabilidades; dos artículos de la Ley de Responsabilidades que de alguna manera se están refiriendo a cómo se va a llevar a cabo un procedimiento de responsabilidad; que si bien es cierto que puede ser aplicado por las autoridades que de alguna manera dependen del Poder Ejecutivo del Estado, lo cierto es que tampoco está relacionándose de manera específica con la función o la materia de competencia del propio gobernador del Estado.

Y por último, si nosotros vemos el artículo 3º que está relacionado con el artículo 37 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, a la que se refería el ministro Valls hace rato, de que si con la *vacatio legis* debíamos o no analizarlo, y que creo que podríamos hacerlo porque de alguna manera hay fecha precisa de cuándo entrará en vigor, lo cierto es que este artículo 37 se está refiriendo a que los partidos políticos deberán registrar una planilla de candidatos ordenada en forma progresiva que contenga el número de regidores propietarios, etcétera, etcétera, etcétera, y determina cómo se establecerán a los síndicos.

Finalmente, no se está determinando, en mi opinión, la competencia relacionada con la materia específica, específica de las facultades del Ejecutivo Federal, en las tres legislaciones, que de alguna manera están siendo motivo del análisis de este decreto que ahora se combate.

Ahora, se decía por el señor ministro Góngora que pudiera entenderse que respecto de unos artículos sí y de otros artículos no, eso, bueno podría, en todo caso someterse a la consideración del Pleno.

En mi opinión, creo que no podríamos sobreseer porque el artículo 29 de la Constitución del Estado de Jalisco lo que está determinando es: en todos los procedimientos legislativos tienes la obligación, Congreso del Estado, de darle garantía de audiencia al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial y a los Municipios ¿cuándo?, cuando se involucre la materia de su competencia; entonces, él lo que aduce es: la aplicación de este artículo, ¿por qué?, porque no me dieron garantía de audiencia.

El análisis de si se trata o no de la materia de la competencia, creo yo que puede fácilmente establecerse en el fondo del amparo como realmente podría determinarse es: analizando cada una de las disposiciones que formaron parte de la discusión en el proceso legislativo para llegar o no a la conclusión de que forma o no parte de la materia de la competencia de las funciones específicas del gobernador del Estado. En mi opinión, creo que ninguno de los tres artículos pudiera entenderse como de la competencia específica del gobierno del Estado. Se dice, en el proyecto, incluso en contestación a lo que se señala en la contestación de la demanda, que sí es materia de la competencia específica del gobierno del Estado, porque de acuerdo al artículo 50 de la Constitución, en su fracción I, se determina: que el gobernador del Estado tiene facultades para presentar las iniciativas de ley.

Y, en el caso concreto de la Ley Orgánica Municipal, debo mencionar que fue el propio gobernador el que presentó la iniciativa de ley correspondiente. Pero yo creo que el problema no se refiere a la competencia o a la materia específica en cuanto a la presentación de las iniciativas de leyes. Yo creo que el gobernador del Estado, tiene facultades para presentar leyes en cualquier materia, a lo que se está refiriendo la obligación de escucharlo en la discusión correspondiente, es aquellos casos, en los que se va a ventilar algún problema relacionado con las facultades específicas de su ejercicio, es decir, con la competencia material que él desarrolle en el desempeño de sus funciones, y creo que no es el caso de la Ley Orgánica Municipal, y por otro lado, también se dice que porque de alguna manera en la Ley Orgánica Municipal se establece la posibilidad de que los Municipios presenten alguna determinación relacionada con su presupuesto, y que esto tiene que hacerse llegar al gobernador del Estado, para ser presentado al Congreso del Estado, lo cual es totalmente cierto. Pero la presentación del presupuesto de todas maneras corresponde de manera específica en su elaboración a los propios Municipios, no es el presupuesto municipal algo que corresponde de manera específica al gobernador del Estado respecto de cada uno de los Municipios. Por esta razón, creo que tampoco es una razón suficiente para poder determinar que es competencia específica del gobernador del Estado.

En estas circunstancias, por lo que hace por último a la Ley de Responsabilidades, si bien es cierto, les decía que se está señalando algún procedimiento, y la intervención que pueden tener los particulares en este procedimiento, lo cierto es que tampoco se está refiriendo a una situación específica de

responsabilidades del gobernador del Estado, sino a aquella en la que puedan incurrir cualquiera de los funcionarios que pudieran llegar a tener en un momento dado un problema de responsabilidad. Por estas razones, yo sí me inclinaría por declarar infundado el concepto de invalidez, en el sentido de que en este caso concreto, por lo que se refiere a este decreto específico, y a las leyes que en él se están discutiendo, no existe la necesidad o la obligación de llamar a la garantía de audiencia al gobernador del Estado, porque las tres legislaciones que se están discutiendo, no corresponden a la materia específica de su competencia. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Perdón. Solamente creo yo, el 6, el 18, el 38, el 39 Bis, el 95 y el 98 de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, sí se refieren a cuestiones que se relacionan con el ámbito de atribuciones del gobernador. Eso habría que estudiarse.

Primero pidió la palabra Don Sergio Salvador, y después la señora ministra Olga Sánchez Cordero, después el ministro Cossío. Don Sergio.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Todo el alegato para estudiar el fondo y decir: no tiene una afectación directa, pues no se requiere a sus atribuciones referidas al Ejecutivo, descansa en aumentarle un adjetivo, que es: "específicas". Yo leo la Ley, y ningún artículo de la Ley me dice que se refiera a "atribuciones específicas", atribuciones en general, y porqué no, las atribuciones directas o indirectas. Para mí, soy muy sincero,

bastaría con que se dijera: no se le llamó en contravención a la Ley, para considerar grave la anomalía y tumbar el Decreto ¿con qué? Con todo lo que contenga dado que tiene algunas referencias a atribuciones específicas del Ejecutivo, a mí no me preocuparía mayor cosa, leo el artículo 168, no habla de tal especificidad, especificidad leo el artículo 29 de la Constitución y tampoco habla de tal especificidad. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Doña Olga Sánchez Cordero, señora ministra por favor.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, gracias señor ministro presidente. Yo sí difiero un tanto de lo que expresó la ministra Luna Ramos, y les voy a decir por qué. A mí me preocupan los efectos de esta controversia, porque si en esta controversia no se estudian estas violaciones, si no se estudia el fondo del asunto por decir que no hay una afectación a la esfera de competencia del Gobernador, tendríamos y estamos hablando de los efectos que establece la Constitución y la Ley reglamentaria; es decir, si se llegase a invalidar con efectos generales es viendo esta controversia y entrando al fondo de esta controversia, porque si lo estudiamos en las diversas controversias que presentaron los municipios, los efectos serían para esos municipios única y exclusivamente, no tendrían los efectos generales que se pudieran declarar a través de esta controversia constitucional, es decir, una de las razones por las cuales yo me inclino precisamente por la postura del proyecto y por la postura de señor ministro Aguirre Anguiano en este momento es ésa, es decir que en esta controversia podemos invalidar la norma con efectos generales,

porque es el gobernador quien está acudiendo a la controversia; por contra, si son en los Municipios, en las controversias de los Municipios estudiamos el fondo del asunto, los efectos serían únicamente entre las partes, entre el Municipio y el Congreso finalmente, entonces yo realmente, realmente, para mí es importantísimo estudiar en este asunto las violaciones a los Municipios inclusive. Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señora ministra. El señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Cómo no señor presidente. Yo quisiera comenzar por la parte que usted determinó, que es el alcance de lo que se establece en el proyecto de las páginas 111 y siguientes, en cuanto a lo sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2006 y su acumuladas 53, 54, del mismo año, por cierto hay un precedente anterior que es la Acción 9/2005, y es cierto yo iba a señalar lo mismo que usted, que el precedente no es rigurosamente aplicable porque se refería a órganos que tenían una composición distinta y efectos de garantizar el pluralismo político; pero sin embargo, me parece que de ello no podemos derivar que el gobernador no tenga una posición institucional muy fuerte de participación en los procesos legislativos del Estado de Jalisco. Si bien es cierto, yo coincido en eso con el ministro Góngora que no son aplicables rigurosamente las razones, sí hay una razón de representatividad general que a juicio del Constituyente del Estado de Jalisco, le está dando una posición preferente si queremos al gobernador del Estado en la participación de los procesos y ¿porqué me interesa destacar esto como punto inicial? Por qué aquí la forma en que se está viendo el

problema son de 3 maneras. Por un lado la propuesta misma del proyecto, en el sentido de decir si no se le da participación al gobernador del Estado en el proceso legislativo, eso produce una violación justamente al artículo 29 que después se ve reflejado en una violación al 16 y como consecuencia de eso pues en un problema severo de constitucionalidad. Otra es la participación que hizo el señor ministro Góngora en el sentido de decir que el Decreto sí plantea ciertas afectaciones al gobernador del Estado en razón de los artículos 6º, 18, 39, 45 y 48, si no tomé mal mis apuntes y finalmente una tercera que es la que es la que ha sustentado la señora ministra Luna Ramos, en el sentido que del análisis que ella hace del Decreto en cuestión, no se desprende que el gobernador tuviera ninguna participación o debiera tener ninguna participación, puesto que no se están afectando, no se están involucrando sus competencias, creo que estamos en realidad ante 3 enfoques diferenciados y por supuesto que me parece que esto analíticamente tenemos que distinguir qué es en realidad lo que estamos protegiendo y qué es lo que estamos haciendo, si nosotros definimos que se refiere a las materias de la competencia del Ejecutivo del Estado, creo que hay tres formas de abordar esto: Uno. Son las competencias generales con cuenta del gobernador del Estado. Dos. Son competencias indirectas que son a las que se refieren el criterio del señor ministro Góngora aun cuando no lo haya expresado así; y tercera, son competencias directas en el enfoque de la señora ministra Luna Ramos; es decir, si no hay algo en el Decreto impugnado que aluda de forma precisa, de forma directa al gobernador del Estado, pues no podemos considerar que ahí están sus competencias involucradas. El señor ministro Góngora por el contrario utiliza ciertas menciones como las que

se ven en el artículo 18, por ejemplo, una mención indirecta y se da en esta condición; y la tercera es la propuesta del proyecto del ministro Aguirre Anguiano y la señora ministra Sánchez Cordero, en el sentido de que hay, digamos un marco general de competencia, no lo han dicho así, pero así lo interpreto yo, del gobernador del Estado.

Si nosotros vemos lo que dispone la Constitución del Estado de Jalisco en su artículo 50, como obligaciones del gobernador del Estado, el gobernador puede, y lo sabemos todos, ejecutar leyes, expedir reglamentos con posterioridad, puede también celebrar convenios con los mismos Municipios; digamos, como facultades generales que lo acercan al tema que aquí estamos viendo. Esta forma de abordar el problema del artículo 50, me parece que no nos da mucha solución, porque simplemente estaríamos construyendo un espectro extraordinariamente grande para efectos de decir, bueno, cualquier cosa que pase en el Estado afecta al gobernador, y si afecta al gobernador pues entonces el gobernador tendría que tener audiencia en este caso.

Creo que otra forma de enfrentar el problema es la siguiente: si es posible considerar que en el Decreto impugnado, haya algunos preceptos que le estén dando una competencia al gobernador por razón de que lo estén afectando, y creo que en eso yo coincido, y coincido en esa parte, con la propuesta del ministro Góngora; entonces, mi pregunta es la siguiente: ¿dadas las condiciones del procedimiento legislativo, es posible distinguir en la forma en que el Ejecutivo del Estado, va abordar el tema específico de los artículos o no es posible abordarlo? Cuáles son las características del procedimiento legislativo en

el Estado de Jalisco, algunas ya se han señalado, pero veámoslas muy brevemente. Se presenta la iniciativa, se permite que los subordinados del gobernador participen en las Comisiones de Dictamen Legislativo, que es una cosa distinta; después se inicia el procedimiento de discusión, y en el procedimiento asisten los representantes, oradores, como dice la Ley Orgánica del Congreso del gobernador, para que los oradores del gobernador estén sentados ahí, para que se les puedan hacer interpelaciones, y pueden participar en cualquier tiempo previa autorización de la presidencia.

Si esto es así, me pregunto yo: ¿Es posible deslindar la forma de afectación al gobernador del Estado, en razón de los artículos concretos cuando están participando en una discusión genérica sobre determinado tipo de cuestiones?, y a mi parecer la respuesta es: no es posible hacer este deslinde. Imaginemos que se está discutiendo esta misma Ley, que están allí un representante del Ejecutivo, porque lo designó su consejero jurídico, el secretario de gobierno, quien le parezca bien al gobernador de este Estado. ¿Qué acontecería? Pues se va a iniciar una discusión, y se van estar haciendo interpelaciones, comentarios, cuestiones en ese sentido, hasta donde yo entiendo no hay posibilidad de rechazar las preguntas por parte de los funcionarios que representen al gobernador del Estado; es decir, están inmersos en una dinámica de discusión, participan de esa forma, y al final entonces les decimos: ¿sabes qué?, que sólo puedes impugnar aquellos artículos en donde específicamente se haya afectado tu competencia, cuando en realidad ellos participaron en el proceso creador de todo el ordenamiento por razones que al Congreso le parecieron, o le debieron haber parecido suficientes.

A dónde quiero llegar en esto, que si partimos del criterio de que alguno de los artículos que están señalados, o que están reformados en el Decreto, sí tienen una afectación respecto del Ejecutivo o de las competencias materiales del Ejecutivo, me resulta muy difícil poder escindir y decir: en esto sí participa, en estos no participa, esto sí te generan interés, estos no te generan interés, creo que en el hecho mismo de que se de una competencia particular como decreto, como bloque de estudio por vía del dictamen, que es la única manera en que el Congreso se acerca al tema, me parece que sí se surte esta situación de haberlo dejado sin la posibilidad de participar en un proceso general de discusión, y de ello deriva una afectación que también a mi juicio es de carácter general, insisto, me resulta muy difícil entender cómo simplemente se genera interés jurídico por preceptos específicamente dados o afectados respecto del mismo, creo que hay que entenderlo esto en un todo, en lo que sí coincido con la ministra Luna Ramos, lo explicó muy bien, es en el problema de que resulta muy complicado que el gobernador venga oficiosamente a hacer manifestaciones a favor de los Ayuntamientos, en eso sí creo que es una muy, muy clara explicación; pero en la otra parte sí creo que dadas las condiciones de discusión que se dan en los congresos y la forma de promulgación de las leyes, resulta extraordinariamente difícil ir segregando artículos en razón de afectaciones específicas cuando lo que se discute es un todo en este sentido. Por esas razones, con algunas diferencias menores, etcétera, yo también estaría con el proyecto y tal vez se podría enriquecer, si lo tiene a bien el señor ministro Franco, con estas sugerencias que se han hecho en términos de la discusión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Nada más hacer una aclaración en cuanto a algo que se mencionó de que al parecer yo pretendía que no se hiciera el análisis de la validez o invalidez de este concepto que hace valer el gobernador del Estado, porque con posterioridad el efecto solamente podría ser respecto de los municipios, no, yo en ningún momento he dicho que se sobresea, al contrario, yo estoy diciendo que se analice, y según mi punto de vista el concepto de invalidez es infundado, al ser infundado pues el efecto no sería ninguno, precisamente porque se está declarando infundado.

Ahora, en cuanto a lo que aducen los municipios respecto de esta misma situación, en otras controversias cuando se refieren a que no les dieron garantía de audiencia por lo que hace a la Ley Municipal, pues yo creo que ahí no hay ningún problema en decir: efectivamente no se les escuchó. Y ahí los efectos pues evidentemente estarán en relación de manera exclusiva por lo que hace a los municipios, pero en el caso concreto de esta controversia constitucional mi idea es que sí se analice, tan es así que estoy determinando, según mi punto de vista, que el concepto de invalidez es infundado. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Para mí quedó claro, señora ministra, que el pecadillo que se le atribuye no es tal.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Sí, don Juan. Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, le agradezco mucho señor presidente, solamente para justificar el sentido de mi voto. En principio yo comparto el proyecto del señor ministro Franco, como aquí se ha dicho, tal vez con matices y sugerencias para que quede totalmente claro en este sentido. ¿Por qué estoy de acuerdo? Porque le da cauce precisamente a la tarea del órgano legislativo de ser abierto, desde luego, y generar cauces de expresión para todas las cosas, y esto lo tiene que cumplir y tiene que dar participación a todos aquellos que tengan justificación constitucional para ello, y pareciera que en el caso, conforme al artículo 29 de la Constitución local, y sobre todo también en particular de la Ley Orgánica del Congreso, a la que ha citado la señora ministra Luna Ramos también, nos encontramos con que se establece inclusive la oportunidad necesaria para que el Congreso dé aviso al gobernador del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, y a los Ayuntamientos, de la discusión de leyes o decretos que les atañen, y es mucho muy difícil, convengo, establecer en una suerte de deslinde y de ir depurando, sobre todo normas constituyentes de un decreto, implícitas en un decreto amplio, con diferentes temas, donde inclusive el gobernador ha tenido iniciativa de ellas, y se le establece constitucionalmente la posibilidad de promover iniciativas en cualquier materia, vamos, de ahí ya vemos que si tiene esa posibilidad de iniciativa en cualquier materia, pues en cualquier materia puede tener interés en participar en ser oído en esas

deliberaciones. Yo por estas cuestiones fundamentalmente, estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Perdón, bueno, en el proyecto en alguna forma se hace esta distinción a fojas 199 a 203 del proyecto alterno, y ahí se pone en evidencia que los artículos 18, 38, 39 Bis, 95 y 98 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco regulan aspectos que conciernen al Ejecutivo, se dice en el alterno, yo creo que es correcto en este punto el alterno y no tendrán que verse los otros artículos del 51 Ter, 51 Quáter y 51 Quinquies, ya que estos no regulan cuestiones vinculadas con el ámbito de atribuciones del gobernador; se hace un estudio en el proyecto alterno sobre eso yo creo que correcto, el darle al gobernador o el considerar como asuntos de la competencia del gobernador, todos, todos los artículos y todas las leyes, pues yo creo que está en contra de lo que dice el 29 constitucional y local, pero en fin, eso ya habrá de decidirlo este Tribunal.

Perdón, la señora ministra pidió antes la palabra, Dona Olga Sánchez Cordeo.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Señor ministro presidente, era nada más, ahora sí que sin el ánimo de dialogar.

Por supuesto que entendí que la ministra estaba en contra del proyecto y en su concepto eran infundados los conceptos de invalidez, en tanto que no violaban el procedimiento legislativo de esta creación, no, mi tema era que para mí eran por

supuestos fundados; y entonces, pero con esta precisión, creo que ya todo queda salvado. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente.

Para fijar el sentido de mi voto en este asunto, quiero manifestar que comparto el sentido de la consulta; pienso que la irregularidad sucedía en el proceso legislativo, para la aprobación del decreto de reforma que nos ocupa, sí es relevante y sí trasciende al sentido de la norma, ya que el Congreso local aprobó parcialmente la iniciativa del Ejecutivo estatal a través del decreto que se impugna que reforma y adiciona la Ley del Gobierno de la Admisión Pública Municipal, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Electoral, todas de Jalisco, sin que hubiese dado oportunidad al Ejecutivo y a los Municipios, a los Municipios de Guadalajara y de Ocotlán, de hacerse oír en la tribunal del órgano legislativo local, para de viva voz demostrar y alegar sobre la viabilidad y conveniencia de aprobar totalmente la iniciativa de reforma propuesta. Es trascendente, pues determina una afectación en la decisión final del Legislador, para pronunciarse respecto de la iniciativa en comento, ya que la participación del Ejecutivo del Estado, así como de los Municipios a que aludí en el análisis y discusión de la iniciativa respectiva, es a fin de que expongan sus puntos de vista, e influyan directamente en el ánimo del Legislador, durante la sesión del Congreso, en la cual se discute un dictamen y ante

la finalidad, y ante tal finalidad, perdón, la voluntad parlamentaria expresada, puede verse determinada por dicha intervención; esto genera la necesidad de reponer el procedimiento legislativo, al tratarse de aquellas violaciones que pueden derivar de un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria, que culmina con la aprobación de una norma sin que sea susceptible de ser reparada a través de algún otro mecanismo, como pudiera ser la atribución con que cuenta el gobernador de formular observaciones a los decretos que le turnan para su promulgación, ya que en este no participa en la sesión del Congreso. Ahora bien, como se indica en la propuesta del proyecto que analizamos, el órgano legislativo antes de ser decisorio, tiene que ser deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los parlamentarios mayoritarios como los minoritarios; en este aspecto, la decisión del propio Congreso del Estado de Jalisco, de incluir en su Constitución y en su Ley Orgánica la posibilidad de que a la luz de las disposiciones legales que disciplinan el procedimiento legislativo, los entes, tales como el gobernador del Estado, el Supremo Tribunal de Justicia y los ayuntamientos puedan pretejer su derecho mediante la participación en la sesión, a fin de influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública respecto de leyes que afectarán su ámbito de competencia; es decir, aquello que va a ser objeto de la votación final, pues de lo contrario evidentemente ya no tendrían voz y por tanto, el vicio ocurrido en el presente caso sí trasciende a la norma.

La violación al procedimiento legislativo anotada, es grave, al trascender a la aprobación de la norma si se toma en consideración que impacta sobre las posibilidades reales de

expresión del Poder Ejecutivo y de los Municipios mencionados, toda vez que se impidió que los niveles de gobierno anotados estuvieran en posibilidad de comparecer a la tribuna del Poder Legislativo local, para la discusión de las iniciativas presentadas en relación con las leyes que se contienen en el Decreto impugnado, al no habersele citado para debatir sobre la viabilidad de éstas.

La gravedad de la infracción destacada, deriva de lo dispuesto por la propia norma reguladora del procedimiento legislativo, a saber, el artículo 164 en su numeral 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local, al disponer que en ningún caso podrá discutirse ley alguna si no se da aviso oportunamente al Ejecutivo local de la discusión de los dictámenes relativos a las iniciativas relacionadas con su competencia, así como a los Municipios lo que implica la existencia de una obligación inexcusable consistente en respetar a cabalidad lo dispuesto por el numeral 29 de la Constitución del Estado.

De estimarse lo contrario, sería tan grave como desconocer el derecho consagrado en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad que establecen a favor del gobernador del Estado, del Supremo Tribunal de Justicia, y de los Ayuntamientos, el derecho a usar la tribuna del Congreso local para participar en la discusión y defensa de los intereses que representan, afectando la deliberación o el debate que en todo órgano legislativo debe existir y sin que la violación apuntada pueda ser subsanable, ya que dichos entes no participan en la votación.

También considero que los argumentos del Congreso del Estado para tratar de acreditar que no tenía obligación de anunciar al titular del Ejecutivo y a los Municipios afectados de la inminente discusión del dictamen de reformas y modificaciones a la Ley del Gobierno y la Administración Pública, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Electoral del Estado de Jalisco, ya que no se relacionan, dice: "Con asunto alguno de la competencia del Ejecutivo del Estado", son infundados ya que con independencia de que el propio gobernador presentó una iniciativa de reforma a la primera de las leyes citadas, sí hay preceptos que fueron objeto de modificación y que claramente corresponden a cuestiones de su competencia, tan sólo señalo tres ejemplos, el artículo 38 reza: "Son facultades de los Ayuntamientos. Fracción V. Celebrar convenios con el Poder Ejecutivo del Estado a fin de que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguna de las funciones o servicios que los Municipios tengan a su cargo o se ejerzan coordinadamente por el Poder Ejecutivo del Estado y el propio Municipio".

Artículo 95: "Cuando a juicio de los Ayuntamientos sea necesario, pueden solicitar al Poder Ejecutivo del Estado la celebración de convenios para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos".

El artículo 98, reza: "El Poder Ejecutivo del Estado, debe asumir una función o un servicio público municipal cuando, de no existir el convenio correspondiente, el Congreso del Estado considere que el Municipio de que se trate, está imposibilitado

para ejercerlos o prestarlos, para que el Congreso del Estado conozca de estos asuntos, se requiere: fracción I.- La solicitud del Congreso del Estado por parte del Ayuntamiento; al Congreso por parte del Ayuntamiento, -¡perdón!, firmada por el presidente municipal y el encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, acompañada de copia certificada del acta de la sesión, en la que consta la aprobación por mayoría calificada de sus integrantes, para que el Poder Ejecutivo del Estado asuma una función o un servicio público municipal”.

También la fracción II de este 98, establece: “la constancia mediante la cual el Ayuntamiento demuestra haber solicitado al Ejecutivo del Estado, que se hiciera cargo por vía de convenio de una función o servicio público municipal y éste no hubiere contestado en el plazo de cuarenta y cinco días o lo hubiera negado expresamente” –hasta ahí las citas-

Y tal como advierto de los numerales indicados, es cierto que el Decreto impugnado contiene disposiciones que guardan vinculación con la competencia del Poder Ejecutivo, en virtud de que éste podrá determinar si celebra un convenio con los ayuntamientos o bien, si tiene que asumir una función o un servicio público municipal, cuando así se lo soliciten a través del Congreso del Estado, lo cual indudablemente corresponde a las atribuciones propias del Ejecutivo para prestar servicios públicos.

Consecuentemente, durante el procedimiento legislativo que nos ocupa, debió ser avisado con una anticipación no menor a veinticuatro horas al momento en que se discutiría el proyecto

respectivo; y, al no hacerlo así, es que se actualiza la violación que hemos apuntado.

Por tanto, considero que estamos frente a una violación de carácter formal que trasciende de manera fundamental a la norma misma; de tal suerte que provoca su invalidez; la invalidez del acto impugnado, motivo por el cual, estoy a favor del proyecto del señor ministro Franco González Salas.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señor ministro ponente, y después el señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No, no, no, yo no señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¡Ah!, ¿ya no?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No señor, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo quisiera comentar dos cosas, señor presidente, señoras y señores ministros.

La primera es, que parecería que en todo caso, por lo que yo he escuchado, el proyecto con el quórum que tenemos hoy, no podría alcanzar la votación necesaria. El acuerdo de este Pleno ha sido que en esos casos, se espere a que el quórum se integre con los ministros que no están presentes.

Atendiendo a esta primera consideración, no sé si ustedes estimaran conveniente que yo hiciera algunas reflexiones de lo

que he escuchado y cuál es mi posición como ponente en este asunto o determinamos que esto se espere a que estemos los ministros de este Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Pues, como hemos estado escuchando lo que ha dicho el señor ministro Valls, pues yo estoy de acuerdo con él; debió de haberse escuchado al gobernador y a los municipios –lo que no se hizo, esto trae la invalidez-

Yo también quisiera dejar sentado mi punto de vista.

Yo considero que debe modificarse el estudio, eliminando las cuestiones atinentes a la democracia deliberativa y redirigir el análisis por un camino de legalidad, pues lo que debe estudiarse es la vulneración de los artículos 14 y 16 constitucionales por incumplimiento a las normas del procedimiento, tanto de la Constitución local, el artículo 29 que tanto hemos visto, y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, artículo 148, que prevé la audiencia al Ejecutivo y a los municipios.

Quería nada más dejar sentado mi punto de vista.

Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Bien, señor presidente.

Entonces, yo voy a dar algunas, a hacer algunas brevísimas reflexiones y si no hubiera más participaciones, yo le pediría a la Presidencia que tome votación preliminar para definir esto.

A mí me parece fascinante el número de intervenciones que hemos tenido hoy, que enriquecen mucho el proyecto, pero yo

creo que hay dos aspectos que tenemos que tener presentes en este asunto: primero, es el marco constitucional y legal del Estado, el que establece esta situación particular; segundo, estamos hablando del procedimiento legislativo, no de actos individuales dentro del procedimiento legislativo; consecuentemente yo, en lo particular sostendré la posición de que no podemos dividir esto, porque además es el criterio que ha venido fijando el Pleno a lo largo de varios asuntos; es decir, si esto invalida el proceso legislativo, y el proceso legislativo por la situación que sea, fue uno solo, por decisión del propio Congreso. Quiero llamar la atención de todos ustedes, a fojas 164 y siguientes del proyecto, se da cuenta con el dictamen del propio Congreso, en donde se hace alusión a lo que había precedido a este dictamen, con base en las observaciones del gobernador; y si ustedes ven, en la última parte, para no tener que leer todo, de la foja 166, se señala, es decir, transcrito está del proceso, que dice: “Los jaliscienses, y en su caso perfeccionarlo. Por lo anterior, valga el reconocimiento al gobernador interino, maestro Octavio Gerardo Solís Gómez, por la importancia y trascendencia que otorga al proceso legislativo, así como por su compromiso con la búsqueda de mejores normas modernas y comprometidas con la justicia social y la búsqueda del bien común. Lo anterior debe implicar desde luego, una estricta observancia del artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como una coordinación entre Poderes y ámbitos de gobierno para su debido cumplimiento...”, y continúa con la narrativa.

El propio Congreso estaba aceptando que el gobernador debería tener participación conforme al 29; ahora, el 29 constitucional del Estado de Jalisco, lo que establece, y esto es en función de alguna consideración que se hizo, que reforzó el

ministro Cossío, y que yo retomaré, obviamente para reforzar el... lo que está señalando, es que en el Estado de Jalisco, por disposición constitucional que después se repite en la Ley Orgánica del Congreso, al gobernador se le debe anunciar cuando hay asuntos de esos, y dice, textualmente: "Con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, con anticipación, para qué, para que un orador tome parte en los debates". Consecuentemente, en mi opinión es absolutamente palmario, que lo que se quiere es darle participación al Poder Ejecutivo en el debate parlamentario, no puede ser de otra manera.

Ahora, el proceso es uno, que inicia con la iniciativa y concluye con la promulgación, y en este caso, y vuelvo a insistir, y aquí creo que hay un tema fundamental: no había terminado el proceso legislativo, el gobernador hizo observaciones, y aquí hay un tema muy importante: el gobernador al hacer observaciones ¿no tiene derecho a ir a defender, aunque no sean procedente? Esto lo dejo como reflexión. Me parece que sí, el Congreso del Estado podrá decirle: oye, tus observaciones no son correctas, o esto no es materia del Ejecutivo, lo que sea, pero me parece que establecer a priori que no tiene derecho a concurrir, porque recuerden también que todavía en ese momento estamos hablando de proyecto, todavía no hay ley, sea constitucional o sea legal, sigue siendo un proyecto hasta que no se promulga; entonces, a mí me parece complicado, conforme a las disposiciones de Jalisco, que el gobernador no tenga el derecho de ir a defender sus observaciones, me refiero a esa fase del proceso; tampoco se le dio oportunidad. Finalmente el Congreso aprueba las normas que consideró pertinentes aprobar, y por eso en el alterno que se les dio, también se hace una consideración

sobre que, las que observó el Ejecutivo y que no fueron tomadas en cuenta, requerían del voto de las dos terceras partes, y consecuentemente eso tampoco se cumplió.

Yo entiendo que esta es una parte secundaria de la discusión, pero nos pareció importante hacerlo notar.

Consecuentemente, yo señalo que tomando muy en cuenta las consideraciones que se han hecho, yo refuerzo mi convicción en estas partes del proyecto; y me parece que no podríamos dividir el acto legislativo, que es el proceso, dado que eso nos llevaría a una escisión, una escisión del acto que se está invalidando. No es una norma dentro del proceso legislativo, es el proceso legislativo.

Finalmente, concluyo diciendo: lo que pretende decir el proyecto –y obviamente lo reforzaremos, lo repito- es que, en el proceso legislativo debió haber concurrido el Ejecutivo, porque sí había materias de su competencia.

Segundo: una consideración adicional, insisto, si hizo observaciones, me parece –esa es mi opinión personal- que también el Congreso debió haberle avisado cuándo iban a discutirse sus observaciones, para que él pudiera alegar lo que a su derecho conviniera conforme a la Constitución de Jalisco.

Y tercero: al no haberse cumplido con este requisito fundamental del proceso, establecido en la Constitución del Estado y por eso insisto, establecido en la Constitución del Estado, es que me parece que se convierte en un factor invalidante del proceso, no de las normas; es un sólo decreto, es un sólo proceso legislativo.

Consecuentemente, por ello pues yo seguiré sosteniendo el proyecto en esos términos y procuraré, obviamente, enriquecerlo con muchos de los comentarios que se han formulado en este Pleno.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES.- Me pidió usted, señor ministro ponente, que tomáramos una votación tentativa, un principio que puede cambiar después según se haya escuchado a los otros señores ministros y meditado sobre lo que ha dicho usted, señor ministro.

Tome usted votación, señor secretario.

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

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- A favor del proyecto ajustado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Igual.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Yo quisiera mencionar que de la intervención que he tenido y de lo que he escuchado con posterioridad, sí me sostendría en contra del proyecto, porque en mi opinión no dividiría el proceso legislativo, puesto que de todas maneras considero que no son de la materia de la competencia específica ninguna de las tres leyes que se están discutiendo en este procedimiento.

Por otro lado, por lo que se refiere a las observaciones formuladas por el gobernador del Estado, yo creo que estas observaciones es algo que está predeterminado en la propia Constitución y en la Ley Orgánica y que finalmente es un acto

diferente al que se presenta en la garantía de audiencia. Que, además, teniendo a la mano el proceso legislativo, tampoco tendríamos la certeza de que no se resolvió por la mayoría de las dos terceras partes. ¿Por qué razón?, son cuarenta diputados los que integran el Congreso local del Congreso del Estado de Jalisco, asistieron treinta y siete y en la votación no tenemos el dato, simplemente se presenta que, dice: “La Presidencia somete a discusión en lo general y en lo particular las anteriores minutas de decreto y se aprueban por mayoría en votación nominal, a través del sistema electrónico.” Pero no tenemos constancia fehaciente de quiénes votaron a favor y quiénes votaron en contra y cuántos fueron realmente estos votos.

Por estas razones, yo sí me sostendría en contra del proyecto.

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

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, GÓNGORA PIMENTEL.- Con el voto de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Señor ministro presidente, una mayoría de seis señores ministros han manifestado su intención de voto en favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES.- Pasemos entonces al siguiente asunto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Entonces ¿quedan en lista?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES.- Queda pendiente el número 1, la Controversia 19/2007.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Y los seis que siguen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES.- Y los seis que siguen, en efecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2007. PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN CONTRA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 77, DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL, CONTENIDO EN EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE JULIO DE 2007.

La ponencia es del señor ministro Genaro David Góngora Pimentel, y en ella se propone:

PRIMERO: ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO: SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISÉIS DE JULIO DE DOS MIL SIETE, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "...Y MULTA DE MIL QUINIENTOS DÍAS MULTA", EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL QUINTO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

TERCERO: LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA, SURTIRÁ EFECTOS EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA.

CUARTO: PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; "..."

(En este momento sale del salón de sesiones del Pleno, la señora ministra Sánchez Cordero)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Esta acción de inconstitucionalidad está bajo mi ponencia.

En el presente asunto, el procurador general de la República denuncia la invalidez del artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el cual regula un delito cuya sanción consiste en la imposición de pena corporal, de dos a siete años de prisión y de multa de mil quinientos días multa.

El promovente estima que dicho numeral, al establecer como sanción penal una multa fija, es inconstitucional, pues no precisa un parámetro que incluya un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa; es decir, un rango en el cual la autoridad judicial pueda fijarla, previa valoración del daño causado al bien jurídico, de las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado, entre otros.

Este Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre las multas fijas; si bien ya lo ha hecho, este asunto resulta novedoso, pues la multa ahora impugnada es de índole penal.

En consecuencia, la Corte, esta Suprema Corte deberá determinar si la norma impugnada vulnera el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal.

Está a discusión el asunto, esperaremos a que regrese la señora ministra.

Comenzamos la discusión de una vez.

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Señor presidente, muchas gracias.

Comparto el sentido de la consulta, como usted señaló, es coincidente con el criterio que ha sostenido este Pleno

reiteradamente, acerca de que las multas fijas están prohibidas expresamente por el artículo 22 constitucional, por lo que al imponer una multa fija, el precepto que se impugna sí resulta inconstitucional.

Sin embargo, con todo respeto sugiero, se amplíe, se razone en la consulta la afirmación que se hace sobre la naturaleza penal de la norma impugnada, y de ahí se sostengan los efectos retroactivos de la sentencia que son propuestos en el proyecto. Lo anterior, en tanto que se da por sentado que es penal, sin explicar el por qué y a fin de evitar una confusión entre aquellas multas de carácter administrativo, considero que debe abundarse en el punto que señalé.

En mi opinión, al efecto bastaría con señalar que este artículo se contiene en el Capítulo Quinto de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, denominado precisamente “De los delitos”, regulando una de las conductas que se tipifica como tal, a diferencia de aquellas otras multas que también establece esta Ley en el Capítulo Segundo, denominado “De las infracciones”, y en el que se prevén éstas, así como su sanción, las infracciones, así como su sanción a través de diversas multas.

En los efectos, también comparto la consulta, por lo que con esa respetuosa sugerencia, estoy de acuerdo con la consulta que se somete a nuestra consideración. Muchas gracias.

(En este momento se integró la señora ministra Sánchez Cordero).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Pues yo agradezco su sugerencia señor ministro y desde luego, la

acepto, así lo haré, posiblemente si me pudiera usted pasar una copia de su...

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con todo gusto señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Lo tomaré en cuenta para hacerlo lo más ajustadamente posible a su sugerencia. Con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Continúa la discusión del asunto.
Señora ministra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Bueno, primero que nada decirle que está conforme a la jurisprudencia que se ha marcado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la cual yo en principio estoy totalmente de acuerdo.

Yo nada más quería mencionar una duda, y la manejo como tal. El artículo 1º, del Código Penal Federal, dice: “Este Código se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal”; y luego dice el artículo 6º, dice: “Cuando se comete un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial” dice “o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código, y en su caso las conducentes del Libro Segundo”.

Luego, si nosotros vamos al artículo 29, el artículo 29 está referido a las sanciones pecuniarias, y dice: “La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño”.

Y en su párrafo tercero dice: “Para los efectos de este Código, el límite inferior del día multa, será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito, por lo que toca al delito continuado, se atenderá al salario mínimo vigente en el momento consumativo de la última conducta, para el permanente se considerará el salario mínimo en vigor en el momento en que cesó la consumación”.

Desde luego que para poder determinar que estaríamos en el caso de aplicación del párrafo tercero, de la fracción XXIX, tendría que ser a través de una interpretación derivada del 1º, del 6º y del 29, y estableciendo que si bien es cierto que se está estableciendo una multa fija de acuerdo a lo establecido por estos artículos, debiera entenderse que no se trata precisamente de una multa fija, sino que se está refiriendo a una multa de un solo día como parte inicial.

Sin embargo, esto tendría que hacerse, estoy completamente convencida, a través de una interpretación, y me preguntaba ¿si también esto no violaba el artículo 14 de la Constitución?, sin embargo, el 14 constitucional lo que está estableciendo es que no se establezcan penas por analogía o por mayoría de razón, pero en el caso no sería una pena por mayoría de razón, sino simple y sencillamente determinando que no se está estableciendo como multa fija, sino que sería a partir de un día multa, en términos del párrafo tercero, de la fracción XXIX.

Lo comento como duda, no estoy totalmente en desacuerdo, conozco perfectamente la jurisprudencia, y sé que el proyecto está elaborado en esos términos. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señor ministro Don Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. En relación con esta duda que plantea la señora ministra, yo creo que se puede resolver mediante la invocación de aquel criterio que sostuvimos aquí en relación con la falsedad de declaraciones rendidas ante autoridad judicial, donde si mal no recuerdo, la expresión a la descripción típica decía, se impondrá de dos a seis años, y no se decía de qué, y después se hacía referencia a la sanción pecuniaria, a multa, entonces se decía, si es multa, ésta quedó muy claro, pero la otra no sabemos qué es, aunque todos suponíamos que era de prisión, y el criterio fue en el sentido de que la garantía de exacta aplicación de la ley, alcanza también al contenido de la ley, y entonces, esto es en función de que en la propia ley debe venir con toda la claridad y no dejar sujeta a la interpretación —como usted dice y dice bien— sería aplicable en función del 1º, 6º y 29 que no podría ser de otra manera el mínimo establecido para efectos de una sanción pecuniaria, en el orden penal. De esta suerte, yo creo que vamos, el proyecto es correcto y podría en última instancia abonarse este criterio de que la garantía de exacta aplicación de la ley alcanza a la propia Ley y no debe dejarse a supuestos ni a interpretaciones, gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, y complementando lo que acaba de sostener el señor ministro Silva Meza, tuvimos un asunto en la Sala, en donde se nos planteó este problema, de cuál era el alcance del párrafo tercero del artículo 29, —lo recordarán mis compañeros de Sala—, en el sentido de si ésta primera expresión a la que hace alusión la señora ministra, realmente implicaba una cuantificación mínima, es decir, si todas las penas pecuniarias iban de uno a algo, cualquiera que fuera el monto superior, lo que establecimos en esa interpretación que más que estar estableciendo un límite mínimo siempre de un día, y por eso salvar cualquier condición de multas fijas, a lo que se estaba refiriendo y por eso es muy interesante este planteamiento que hace la señora ministra, es a un modo de cuantificar el límite inferior, no por razón de un día, sino en razón de cuánto correspondería en términos de qué salario, etc., que es aquí, como ella lo dijo, el del lugar donde se consumó el delito, vimos esa interpretación y tal vez se podría esto incorporar también para terminar de despejar esta duda importante que plantea la señora ministra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Sí señor ministro.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, yo voy a votar con el sentido del proyecto, pero quiero salvar el criterio que he venido sosteniendo en relación, precisamente a los criterios previamente determinados

por este Pleno y las Salas, en el sentido de que en todos los casos de manera absoluta cuando no hay un mínimo y un máximo en la imposición de una multa, ésta deviene inconstitucional; en el caso concreto, me parece que estando en materia penal, es válido señalarlo, dado que el juez, además obligatoriamente, tiene que tomar en cuenta una serie de circunstancias en la materia para imponer las penas, en este caso, es una pena típica de carácter penal, pero yo salvo el criterio que he venido sosteniendo en todos los demás casos, gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Sí señor ministro Aguirre, diga usted.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Pues solamente porque usted me lo exige señor presidente. El artículo 22 es propio y específico de la materia penal, lo que hemos hecho mediante las tesis jurisprudenciales, es extrapolado a materia administrativa y a otras más; entonces yo estoy de acuerdo con su proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente, yo quiero mencionar que manifesté esto como duda, desde un principio, a mí me queda muy claro lo que manifiestan los señores ministros de la Primera Sala, tanto el ministro Silva Meza, como el ministro Cossío, y si usted quisiera y si no, también estaría con el proyecto, agregarle alguna cuestión en este sentido, yo creo que redondearía más la determinación de

inconstitucionalidad, y si no, de todas maneras, está elaborado conforme a jurisprudencia y votaré con el asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señora ministra, de la página veintitrés y siguientes, se está, creo yo, contestando lo que se me ha planteado, incluso en la veinticinco, en que se dice que únicamente la porción normativa que dice: “y multa de mil quinientos días multa”, textual, procuraré introducir el precedente que ya resolvió la Primera Sala, sobre este tema, para enriquecer notablemente el proyecto; entonces, les pregunto a los señores ministros si están de acuerdo con el proyecto, en votación económica?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

EN ESTE SENTIDO SE RESUELVE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Continúe usted señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí, señor presidente con mucho gusto.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 71/2008. PROMOVIDA POR EL
PROCURADOR GENERAL DE LA
REPÚBLICA EN CONTRA DEL CONGRESO
Y DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE
MICHOCÁN DE OCAMPO, DEMANDANDO
LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 679,
680 Y 706 DEL CÓDIGO CIVIL ESTATAL,
CONTENIDOS EN EL DECRETO 317 POR
EL QUE SE REFORMARON DICHS
ARTÍCULOS, PUBLICADO EN EL
PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL
11 DE FEBRERO DE 2008.**

La ponencia es del señor ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y en ella se propone:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 679, 680 Y 706 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE MICHOCÁN DE OCAMPO, CONTENIDOS EN EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 317 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 679, 680 Y 706 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MICHOCÁN DE OCAMPO, POR LAS RAZONES Y EN LOS TÉRMINOS EN QUE HAN QUEDADO PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Sí, gracias.

Tiene la palabra el señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente.

Para solicitar a este Tribunal Pleno, que ante la ausencia del señor ministro Gudiño pudiera hacerme cargo del asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Desde luego, el Tribunal Pleno lo acepta y le agradece señor ministro que lo haga en esa forma.

Yo votaré a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Y el asunto nada más brevemente, como se señaló se están impugnando tres artículos del Código Civil para el Estado de Michoacán: 679, 680 y 706, relacionados con la imposición de multas a los notarios públicos por no dar ciertos avisos y no realizar ciertos informes; y, simplemente se están aplicando precedentes para decir, que por establecerse multas fijas que no tienen ningún parámetro de ponderación, es inconstitucional, o son inconstitucionales, mejor que estos tres preceptos precedentes.

Muchas gracias.

¡Perdón! La señora ministra Luna Ramos me hizo pasar una nota con observaciones de forma, que por supuesto agradezco e incorporaré en caso de que se apruebe.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente.

Muy brevemente, yo votaré en contra de este asunto; es precisamente un ejemplo de la diferencia que hay en un caso penal y uno que es estrictamente administrativo, que además, va destinado a personas de una altísima calidad y que tienen una función trascendente para la sociedad, como son los notarios públicos.

Consecuentemente, creo que el Legislador puede determinar en estos casos, que una conducta al margen de sus circunstancias que reúne las características predeterminadas, puede tener una multa concreta y definida por el propio Legislador; esto lo he argumentado en varios asuntos anteriormente y lo sostengo en particular en este asunto, aquí no se puede alegar una diferencia de condiciones, el notario público está obligado a hacer determinados actos en función de la altísima responsabilidad que tiene y si los incumple, el Legislador señala una sanción pecuniaria que es una multa.

Me parece que aquí no puede haber la identificación de diferentes circunstancias en la irregularidad que comete el sujeto y por eso votaré en contra del asunto.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Si como es previsible, en la votación que usted tomara quedara en una condición de 7 votos contra 1 del señor ministro Franco

o la que resulte en la votación, yo también solicitaría que una vez que no alcanzáramos esta mayoría, como puede variar el criterio para llegar a los 8 y consecuentemente obtener una anulación general, **este asunto también, pudiera quedar en lista hasta el momento en que se reintegraran nuestros compañeros que gozan de licencias.**

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:

Posiblemente sí, salvo que el señor ministro Franco, en este caso especial reconsiderara su exposición, tan estricta, correcta, pero con este caso; pero no, creo que no.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias por la exhortación señor presidente, pero sostengo mi opinión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¡Claro!

Queda también en lista para la sesión que tendremos en su oportunidad, cuando se integren los compañeros ministros que faltan.

Habiendo terminado con todos los asuntos de la lista, levanto la sesión, para que continuemos con la sesión privada, una vez que este salón se haya desocupado.

Se levanta la sesión.

(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 12:35 HORAS)