

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 6 DE MAYO DE 2013

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
84/2010	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, en contra del Poder Ejecutivo de la misma entidad. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)	2A39 ENLISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 6 DE MAYO DE 2013.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO

ALBERTO PÉREZ DAYÁN

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:35 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario sírvase dar cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 44 ordinaria, celebrada el jueves dos de mayo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta.

Si no hay alguna observación, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA.**

Señor secretario continuamos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2010. PROMOVIDA POR EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO DE LA MISMA ENTIDAD.

Bajo la ponencia del señor **Ministro Zaldívar Lelo de Larrea** y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL OFICIO DE VEINTE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIEZ, EMITIDO POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN EL CONSIDERANDO OCTAVO, Y PARA LOS EFECTOS SEÑALADOS EN EL CONSIDERANDO NOVENO DE ESTA SENTENCIA; Y

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro don Arturo Zaldívar Lelo de Larrea ponente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Señoras y señores Ministros, la presente Controversia Constitucional fue promovida por el Poder Legislativo del Estado de Baja California en contra del gobernador de dicha entidad federativa con motivo de las observaciones que formuló a un Decreto de reformas a la Ley Orgánica del Congreso local. La problemática que

deriva del presente asunto y del siguiente con el que está íntimamente relacionado, tiene cierta complejidad por la manera en que se suscitaron los hechos, por lo que conviene hacer brevemente una referencia de ellos.

El Congreso del Estado de Baja California aprobó un Decreto de reformas a su Ley Orgánica, en cuyo artículo Segundo Transitorio se indicó que el Decreto entraría en vigor al momento de su aprobación y que se publicaría en la Gaceta Parlamentaria; es decir, sin necesidad de publicación por parte del Ejecutivo local. En contra de dicho Decreto, específicamente, en contra del referido artículo Transitorio, el gobernador del Estado promovió la Controversia Constitucional 70/2010, que se encuentra listada en el siguiente lugar, argumentando violación a su derecho de veto; posteriormente, el Congreso local decidió remitir el Decreto al gobernador del Estado, quien formuló observaciones.

Con motivo de lo anterior el Congreso local promovió la presente Controversia, y por su parte el gobernador del Estado planteó desistimiento respecto de la Controversia que originalmente promovió. Cabe señalar que el Decreto en cuestión al día de hoy no ha sido publicado en el Periódico Oficial del Estado, pero de facto ha surtido todos sus efectos, al grado de que preceptos reformados mediante ese Decreto, han sido posteriormente modificados, incluso, en la base de datos de esta Suprema Corte aparece el texto de la Ley Orgánica del Congreso del Estado con esta reforma y las subsecuentes, lo que creo que debemos tomar en consideración al momento de resolver estos dos asuntos.

En términos generales esta es la presentación inicial, y si usted no tiene inconveniente señor Presidente, después de la votación de los aspectos procedimentales o procesales, haría yo ya alguna referencia en cuanto al fondo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro don Arturo Zaldívar. Bien, vamos precisamente a dar cuenta con los aspectos formales de esta Controversia. En relación con los temas formales. El Considerando Primero, que aloja la competencia. Segundo, la Existencia del Acto Impugnado. Tercero, la Oportunidad. Cuarto, la Legitimación Activa. Quinto, la Pasiva. Sexto, Causas de Improcedencia; y, en el Séptimo, donde se refieren sintéticamente a los Antecedentes.

¿Hay alguna observación por parte de las señoras y señores Ministros, en relación con estos temas? Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor Ministro Presidente, yo nada más le pediría que si pudiéramos votar hasta el Quinto, y dejar pendiente las Causales de Improcedencia, para una cuestión que traigo como duda, que igual se puede ir al fondo.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perfecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Pero hasta el Quinto podría ser, así, limpio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces con esta observación que hace la señora Ministra, someto a la consideración de las señoras y señores Ministros estos Considerandos. Si no hay observaciones les consulto si se aprueban en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADOS.**

Entonces continuamos. Le doy el uso de la palabra a la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. En la parte relacionada con las causales de improcedencia, se manifiesta en el proyecto que no hay. Lo que sucede es que es un poco compleja esta causal de improcedencia, porque, como vieron, lo que se involucra aquí en esta controversia, es todo un Decreto, en el que se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; sin embargo, estos artículos que están reformados en este Decreto que ahora se combate, ya a su vez han sido reformados por otros Decretos subsecuentes, claro, no están impugnados como acto destacado, cada uno de estos artículos en general; sin embargo, sí implica al Decreto, alguna modificación.

Yo ahí lo único que pediría, sé que sería muy complejo, incluso en la parte del estudio, viene un cuadro de cuáles se han reformado con posterioridad y todo; cuando menos decir que no escapa a la consideración que hay reformas al Decreto, pero que como no están reclamados de manera destacada, que esto será análisis del fondo, una cosa así, para que no pasara inadvertido. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No tendría inconveniente, señor Presidente, en la observación de la señora Ministra; lo que ocurre es que aquí, lo que se impugnan son las observaciones más que el Decreto de reforma, y entonces esto donde pega es realmente en los efectos, para ver qué va a ser lo que en su caso se tendría que publicar o no, pero no tengo ningún inconveniente en que digamos en este Capítulo también, que no pasa inadvertido que hubo estas reformas, pero que en su caso, la trascendencia que tengan, se verá en el fondo. Si el Pleno está de

acuerdo, yo haría con todo gusto este agregado. Gracias Presidente. Gracias señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Esta a su consideración. Señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy de acuerdo con esa propuesta, de hacer énfasis en eso. Yo tengo otra duda —quizás también es una cuestión de fondo— las observaciones que se hacen, y que se impugnan ahora, son observaciones que, en su momento —inclusive así lo reconoce el proyecto— no estaban previstas todavía en la Constitución del Estado, para que se pudieran hacer formalmente, se hicieron, y estas observaciones tenían —así pudiera pensarse— un remedio ante la propia legislación ordinaria, digamos, ordinaria de la Constitución del Estado, en el sentido en que si las observaciones se formulaban al Congreso, se regresaban al Congreso, para que el propio Congreso las ratificara y en un plazo, por cierto breve, con una votación calificada, insistiera en ellas y entonces se publicarán, no sé si el hecho de que se haga esto como una especie de recurso en el que se pueda -no recurso jurisdiccional- pero de la posibilidad de que se enmendara esta imposibilidad de publicarse la norma, simple y sencillamente con que el Congreso la ratificara y se insistiera en ello para que no le quedara ya ninguna posibilidad al Ejecutivo de publicarla, pudiera primero, quizá no darle una definitividad a esta cuestión, y segundo, entender que esto no le causa directa o inmediatamente un perjuicio, porque tiene un remedio ante la propia legislación del Estado. No sé, a lo mejor, seguramente pudiera evaluarse esto en el fondo y no como improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si, le doy la palabra al señor Ministro Zaldívar, pero creo que este tema estaría tratándose en el fondo, a partir de lo que se ha señalado. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Es que el punto es un poco distinto. La Constitución del Estado en ese momento no establecía ninguna limitación para que pudiera vetar el gobernador, ahora sí ya excluye de veto la Ley Orgánica, entonces, el punto es que el Congreso lo que dice es “tú no tenías derecho de veto”, entonces, no hay esta posibilidad de un recurso, que en su caso lo analizaremos, obvio, en el fondo, porque lo que el Congreso está diciendo es “no puedo superar el veto, porque no puedes votar, no tienes derecho o facultad a hacer observaciones”, que creo que lo podremos analizar en el fondo, pero me parece que aquí sí es definitivo, en cuanto a que el Congreso dice que no había atribución por parte del gobernador, si la tuviera, pues entonces si ya habría que analizar esta cuestión. Desde luego el proyecto, como ustedes saben –lo explicaré después– parte de la base de que el gobernador del Estado no puede vetar la Ley Orgánica del Congreso. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si, señor Ministro Zaldívar. Entonces pongo a la consideración de las señoras y señores Ministros el Considerando Sexto, con el agregado sugerido por la señora Ministra, aceptado por el Ministro ponente, si no hay alguna observación en contrario, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADO.**

El Considerando Séptimo contiene una referencia a los antecedentes, si no hay algún pronunciamiento jurídico alguno, se aprueba en forma económica, consulto. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADO.**

Y llegamos al Considerando Octavo, donde se aloja el estudio de fondo. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Aunque las señoras y señores Ministros conocen obviamente ya el proyecto y las razones que se invocan en el, si me gustaría dar una explicación de cuáles son los argumentos que sostienen el proyecto para mayor claridad.

En el Considerando Octavo, que es el estudio de fondo, que corre de las páginas catorce a veinticuatro del proyecto, se declara fundado y suficiente para declarar la invalidez, el argumento de la parte actora, relativo a la violación al principio de división de poderes, al respecto, se señala que según los precedentes del Tribunal Pleno, este principio, contenido en el artículo 116 de la Constitución General de la República, implica que los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos a saber: a) La no intromisión, b) la no dependencia y c) La no subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros. Por tanto, para pronunciarse en torno a la violación al principio de división de poderes que la parte actora plantea, el proyecto se avoca a determinar si la formulación de observaciones respecto de la Ley Orgánica del Congreso local, infringe alguna de las prohibiciones mencionadas. Al respecto, se apunta que en la legislación del Estado de Baja California, vigente en la fecha de emisión del acto impugnado, no se contemplaba que los Decretos de reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, constituyeran una excepción a la facultad de veto del gobernador; sin embargo, de esto no se sigue que el gobernador estuviera facultado para formular observaciones al Decreto que nos ocupa, pues el respeto a la división de poderes, debe necesariamente materializarse en la dialéctica real de los poderes del Estado, lo que obliga a tomar en consideración las características especiales de las

Leyes Orgánicas que rigen el funcionamiento y estructura de los Congresos locales. Por ello, debe decirse que en el contexto del modelo de Estado que consagran los artículos 39, 40, 41, 49 y 116 de la Constitución General de la República, los Congresos locales se erigen en representantes naturales de la soberanía popular, dotados de autonomía para ejercer sus competencias, sin temor a injerencias de otros Poderes, una expresión inmediata de la existencia de esa autonomía, es el principio de autonormatividad o autoreglamentación de los órganos legislativos que consiste en la facultad que poseen de determinar el modo de realizar sus funciones dentro de los límites que las Constituciones locales les imponen. Potestad que es inherente a la naturaleza de las asambleas deliberativas, y necesaria para que llenen cumplidamente sus fines.

Así, los Poderes Legislativos de los Estados gozan de independencia para establecer la rectoría de su propio funcionamiento en todo lo relativo a la organización y desempeño de sus propias funciones y en tal medida, la posición especial de las leyes orgánicas que los rigen, están en función de la naturaleza y alcance de los actos que con base en ella se dictan, pues en ellas se consagran los procedimientos cuyo objeto es garantizar la plenitud de expresión de la voluntad de los Poderes Legislativos, por lo que su contenido es fundamental para el normal desarrollo de las funciones que tiene constitucionalmente asignadas.

Desde esta perspectiva, el proyecto concluye que la facultad de veto no puede válidamente proyectarse sobre los Decretos que expidan o reformen las leyes orgánicas de los Congresos locales aun a falta de disposición expresa en tal sentido, pues ello se traduciría en una intromisión o interferencia del Poder Ejecutivo en una cuestión propia del Legislativo como es la de darse las normas que rijan su funcionamiento y organización.

En apoyo de lo anterior, se cita el precedente de este Tribunal Pleno al resolver la Controversia Constitucional 52/2004, en sesión de veintitrés de mayo de dos mil cinco, en el que se sostuvo que el ejercicio del derecho de veto, no es ilimitado y que tratándose de aspectos internos del órgano legislativo no podía darse la intervención del Ejecutivo, ya que ello vulneraría su independencia por tratarse de su organización interna.

De lo anterior se desprende que si bien la Constitución Política del Estado de Baja California ha conferido al Poder Ejecutivo la facultad de formular observaciones a un proyecto de ley o decreto, esto es el derecho de veto, lo cierto es que en tratándose de modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, no procede que el Poder Ejecutivo ejerza dicha facultad de realizar observaciones al Decreto respectivo.

En estas condiciones, al haber realizado observaciones al Decreto número 01 aprobado el dos de octubre de dos mil diez, por el que se realizaron diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, el Poder Ejecutivo transgredió el principio de división de poderes establecido en el artículo 116 constitucional, por lo que debe declararse su invalidez siendo entonces innecesario el estudio de los restantes conceptos formulados en su contra. Hasta aquí la presentación de fondo Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, voy a estar en contra de esta propuesta por varias razones, voy a explicar. Primero quisiera hacer una consideración de un conjunto de

antecedentes que estuvieron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete hasta mil novecientos noventa y siete, que me parece fue un modelo que rigió. Desde luego, tengo clarísimo —y ojalá no se me trate de contestar por ahí— que no es el modelo federal el que determina la condición de los modelos estatales, simple y sencillamente estoy diciendo que hubo un modelo histórico que me parece que subsistió en distintas entidades federativas, entre ellas Baja California y que me parece entonces, que la consideración sobre la violación al principio de división de poderes a que acaba de hacer alusión el Ministro Zaldívar, no es aplicable.

Si ustedes ven, el texto originario del artículo 70 de la Constitución simplemente decía: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por los Presidente de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”. Con base en este precepto constitucional el veinte de marzo de mil novecientos treinta y cuatro, el Presidente Rodríguez promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y con base en este Decreto se llevó a cabo durante muchos años, la organización, el funcionamiento del propio Congreso de la Unión, no hubo en ese sentido mayores consideraciones hasta la reforma del seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, la conocida famosa reforma política promovida por el Presidente López Portillo.

En ese caso se introdujeron tres párrafos adicionales; se adicionaron tres párrafos al artículo 70. Uno que decía: “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”. Aquí lo que se hizo fue una modificación —a mi juicio— del sistema de fuentes para pasar a una reserva de ley, ya no bastaba un Reglamento, como se había establecido, sino

una ley —insisto— aquí una reserva de fuente sobre estructura y funcionamiento; después dijo que la ley determinaría las formas y procedimientos para la agrupación de los partidos; asunto que de momento no interesa aquí, y en el tercer párrafo se dijo: “Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”. Consecuentemente, al haberse llevado a cabo una modificación a este ordenamiento —el Reglamento— y establecerse una reserva de ley para la nueva fuente mediante la cual se iba a regular esa estructura y ese funcionamiento, se tuvo que establecer —a mi juicio— la excepción para el veto. ¿Por qué? Porque si no se hubiera establecido la excepción expresamente, hubiera tenido que seguir rigiendo el procedimiento en términos de los artículos 71 y 72 constitucionales, y en particular, conforme al inciso j), del artículo 72, que decía o respecto de qué ordenamientos el Ejecutivo Federal podría hacer observaciones, y como recordamos, no podía hacerse respecto a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras: 1. Cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación, o 3°. Cuando se expidiera una convocatoria a la Comisión Permanente. Éstas fueron las tres razones.

En la iniciativa que presentó el Presidente López Portillo entonces para hacer esta reforma, la verdad no se dan muchos argumentos, muchas razones por las cuales pasamos de Reglamento Interior de Debates a ley, simple y sencillamente decía que tenía que tener un instrumento ágil, tenía que tener un instrumento modificado, que habría que tener ésa, no lo dice así pero prácticamente implica eso, esa reserva.

Como todos ustedes saben, durante mucho tiempo convivimos con un régimen donde teníamos Reglamento Interior, que prácticamente ordenaba los debates, y tuvimos dos años después la expedición de

la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de veinticinco de mayo de mil novecientos setenta y nueve, en donde pues prácticamente, por una parte, se estaba rigiendo con el Reglamento Interior el Sistema de Debates, Votaciones, etcétera, y con la Ley del Congreso General, la parte orgánica, mesa, comisiones, etcétera.

Finalmente, todo esto ha quedado ya establecido con la nueva ley que rige al Congreso y con los Reglamentos que tiene el Senado de la República de cuatro de junio de dos mil diez, y la Cámara de Diputados de veinticuatro de diciembre del mismo año.

¿Qué es entonces lo que yo observo a nivel federal? Un traslado de un modelo que tuvimos de diecisiete a treinta y cuatro, y de treinta y cuatro a setenta y siete otro, y de setenta y siete en adelante, uno distinto.

La pregunta que yo me hago para el caso concreto es: ¿Por qué los Estados tendrían necesariamente que adoptar el modelo federal? o, más en términos del proyecto. ¿Por qué los Estados violarían con una solución de derecho positivo establecida por su Constituyente local, porque éste es un tema constitucional, el principio de división de poderes? Yendo por partes, yo creo que en primer lugar, la Controversia Constitucional 52/2004, no aplica, y no aplica porque se refiere a un caso del Estado de Tabasco en el cual el propio Estado de Tabasco tiene un precepto expreso; si ustedes recuerdan lo que en aquella ocasión establecimos, el artículo 78, decía que el Ejecutivo no podía hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, y expresamente se decía: “Siempre que se tratara de tales y cuales materias, entre ellas, a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y a su Reglamento Interno”, creo entonces que no hay una aplicación directa de este precedente.

La cuestión entonces sería, por qué desde el artículo 116 constitucional, le podemos exigir o le tenemos que exigir al Congreso del Estado de Baja California que tenga una solución mediante la cual no se establezca este sistema de vetos.

Cuando se publica la Constitución del Estado libre y soberano de Baja California, que se publica en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de agosto de cincuenta y tres, había un artículo 27, en el cual simple y sencillamente se establecía que no tenía por qué vetarse, ni hacer observaciones, si se quiere en la otra denominación, y simplemente en esta fracción del artículo 27 se establecía que el Congreso emitiría las disposiciones mediante las cuales regularía su funcionamiento interno.

Con posterioridad, el veintiocho de enero del dos mil once, se establece el texto actual, y en ese texto actual se dice: Corresponde al Congreso expedir la ley que regulará la estructura y funcionamiento interno del Congreso, su reglamento interior y demás acuerdos que resulten necesarios para la adecuada organización administrativa del Congreso.

Aquí tampoco hay ninguna relación, como no podría ser de otra forma, con el procedimiento de aprobación, porque aquí lo que se está concediendo es una facultad, tendríamos que ir al artículo 34, para ver cuáles fueron las maneras en las que en el Congreso, o mejor, por el Constituyente del Estado de Baja California, se quería regular esta misma materia.

Como seguramente ustedes vieron, en el texto originario de la Constitución del Estado de Baja California no se establecía, como tampoco se estableció en su momento para el régimen federal la posibilidad de que se hiciera ningún tipo de observaciones en este caso, esta cuestión se va a dar hasta la reforma del veintiocho de

enero del dos mil once, y en la reforma del veintiocho de enero del dos mil once, efectivamente se dice que el Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar, abrogar la ley que regula su estructura y funcionamientos internos, esta ley o las reformas a la misma no podrán ser sujetas a observaciones ni necesitarán de sanción, promulgación y publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia.

Es entonces hasta el veintiocho de enero del dos mil once, como lo mencionaba el Ministro Zaldívar, en su calidad de ponente, que se produce esta misma determinación.

Ahora bien, si el dos de octubre del dos mil diez, es decir, antes, desde luego, de la reforma a este artículo se emitió una disposición que estaba fundada y motivada con esos mismos preceptos, yo me pregunto por qué razón, desde el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exigiríamos al Congreso Constituyente o al Órgano Reformador de la Constitución -como le quieran llamar- del Estado de Baja California, que necesariamente adoptara esa disposición de derecho positivo. Yo creo que tan democrático es el Congreso Constituyente, el Congreso Constituyente tiene la posibilidad de establecer el número de materias o el tipo de materias, más que el número, mediante las cuales quiere que se emita o no se emita esta condición.

Creo de verdad que no existe la posibilidad de que consideremos que de acuerdo con el derecho positivo vigente en el Estado de Baja California hasta el veintiocho de enero de dos mil once, teníamos que reprocharle desde el artículo 116 constitucional un principio a la división de poderes, no encuentro esta misma razón, y por ende, estoy en contra del proyecto, creo que este argumento debe declararse infundado, simple y sencillamente me parece que aquí hay una libertad de configuración ante una condición general,

no veo dónde esté la intromisión ni cualquiera otra de las calificaciones que hemos ido construyendo jurisprudencialmente desde hace muchos años en este mismo sentido, creo que simple y sencillamente son modelos diferenciados en cuanto a las posibilidades de intervención del gobernador del Estado respecto de unas u otras materias. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Continúa a discusión. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Yo también tengo muchas dudas en relación con este proyecto, siempre he sostenido la libertad de configuración de las Legislaturas de los Estados para poder establecer las regulaciones que consideren pertinentes en su organización interna; de hecho, mi postura en éste y en otros temas ha sido que especialmente las Constituciones de los Estados tienen un sentido de organización interna que les da plena autonomía y soberanía a los Estados.

En este asunto en particular, además, hay cuestiones que me dejan en duda, porque primero, se hace un planteamiento de que aparentemente toda disposición que tenga que ver con la organización del Poder Legislativo estatal, ya por ese solo hecho no puede ser motivo de veto ni tiene ninguna posibilidad de ser revisada por el Poder Ejecutivo del Estado, hay un planteamiento general en ese sentido sin que se haga una distinción específica, necesitaría para mi entender también el que se pudiera entender claramente cuál es la naturaleza de este tipo de disposiciones, ¿se trata de un reglamento interno, se trata realmente de una ley, o se trata simplemente de una cuestión orgánica que no trasciende a la ciudadanía y a la comunidad en general?

Si fuera como parece ser, por lo menos por su denominación que se trata de una ley, las leyes por su naturaleza misma son disposiciones que están dirigidas a la sociedad en su conjunto, de donde pueden derivar derechos, obligaciones, o inclusive actuaciones de la autoridad que se pueden exigir y que se pueden castigar en su momento por su incumplimiento.

En ese sentido, dentro de un proceso legislativo completo, al menos así lo entiendo yo de nuestro sistema constitucional, desde luego, claramente en la Constitución Federal, están varios pasos que se especifican claramente, y uno de esos pasos como una parte del proceso legislativo para que pueda generarse una disposición, está también la participación del Poder Ejecutivo. En alguna de las tesis, recuerdo de la Ministra Luna como ponente, se habla de un equilibrio de los Poderes para señalar esto, creo que además del equilibrio de los Poderes está también, es una garantía social de que las leyes se expidan desde un punto de vista normativo completo, que se sigan todos los procedimientos que las leyes deben contener, incluyendo la participación del Poder Ejecutivo que finalmente forma parte del proceso legislativo. Eso por un lado, entonces no me queda claro cuál es la naturaleza de estas disposiciones para que pudiéramos exigir o no el cumplimiento de este proceso completo.

Suponiendo que fuera una ley y que existen como de hecho así se han establecido en varias disposiciones, entre ellas el propio artículo 70, de la Constitución Federal, donde se hacen excepciones específicas a la participación del Poder Ejecutivo en la generación de leyes, en el caso concreto, y así también lo reconoce el proyecto, la disposición que se expidió en este sentido, se hizo cuando no había en la Constitución del Estado una limitación de la participación del Poder Ejecutivo respecto de estos temas.

En estos temas está establecido hasta posteriormente, que hay una limitación para que se puedan hacer objeciones por parte del Poder Ejecutivo. Yo estoy de acuerdo, sí, desde luego, la absoluta libertad de configuración que tienen los Estados así lo ha establecido, pues habrá que decir que están en su derecho de establecerlo.

Si en ese momento no existían estas limitaciones que ahora ya están, entonces para poder encontrar un referente de cómo se puede hacer y cómo no se puede hacer, el propio artículo 70, de la Constitución Federal, establece un caso, un caso muy concreto, dice en el tercer párrafo del artículo 70: “La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Y a continuación dice: Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”. La Constitución se refiere específicamente al caso en que se trate de la agrupación de diputados, no de cualquier determinación normativa en relación con la organización interna del Poder Legislativo, solamente para la agrupación de los diputados.

Las disposiciones que se emitieron aquí tienen que ver inclusive, por lo menos así lo señaló el gobernador cuando hizo sus observaciones, con cuestiones inclusive del cumplimiento del gasto público, señaló que con estas disposiciones se corría el riesgo de que se hicieran gastos exagerados y se pudiera ampliar innecesariamente la estructura orgánica del Poder Legislativo, y dentro de las disposiciones sólo encontré una que se refiere a la integración, facultades y obligaciones de organización de la Junta de Coordinación Política del Estado que pudiera embonar en esta disposición constitucional, porque no había en la Constitución del Estado, como uno de los casos en que pudiera no exigirse o posibilitarse la intervención el Poder Ejecutivo para hacer un veto.

Las demás regulaciones que se señalan, como es la Votación Calificada para Reformar su Ley, la Adición al Plan de Desarrollo Legislativo, los Órganos de Apoyo Parlamentario Administrativo, la Adición de un Escrutador a la Mesa Directiva, la Integración de Comisiones Legislativas, la Organización y Funcionamiento de las Secretarías de Servicios Administrativos, el funcionamiento del Canal, la Biblioteca, la Gaceta y el Diario de los Debates, y todo lo relativo al Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de Información al Congreso –que entre paréntesis creo que está muy vinculado con la participación de los ciudadanos en general– ninguna de éstas podría, desde mi punto de vista, encajarse en esta excepción que sí estaba establecida en la Constitución Federal cuando se hizo esta disposición.

Por otro lado, en el precedente que se nos señala de Tabasco, uno de los comentarios que se hacen en esa propia tesis es que existe dentro de este sistema de Tabasco, la posibilidad de que la propia legislación interna prevea una solución jurídica a la cuestión que se haya planteado. Como lo decía yo al principio, esta posibilidad en la Constitución del Estado de Baja California se preveía desde el momento en que se le daba al propio Poder Legislativo la posibilidad de reafirmar su disposición legislativa para que ya el Ejecutivo no tuviera ninguna posibilidad de veto y la publicara tal y como el Poder Legislativo lo estableciera; de tal manera que tampoco creo que este precedente de Tabasco sea aplicable al caso concreto, porque al contrario, ahí mismo se señala la posibilidad de que exista una solución jurisdiccional o jurídica a la problemática que se está planteando.

La intromisión –se dice– es lo que se debe evitar, pero si la intromisión no es una excepción, no debe considerarse como una regla general sino sólo en aquellos casos en que las propias

Constituciones lo establezcan, porque por el contrario es una intromisión la participación del Ejecutivo dentro el sistema normal constitucional de la elaboración de las leyes.

No puede considerarse que toda participación del Ejecutivo por sí es una intromisión, por el contrario, es parte normal, correcta, de la formación de las leyes; y por lo tanto, la intromisión sólo se daría cuando las propias Constituciones, como lo hace la Constitución Federal, establecen la imposibilidad del Poder Ejecutivo de participar; si lo hiciera, entonces sí estaríamos realmente ante una intromisión. Todo esto sin perjuicio de la libertad de configuración que los Estados tienen al respecto. Por eso, desde ese punto de vista y ante todos estos cuestionamientos que me he hecho respecto del proyecto, en principio tampoco estoy de acuerdo con él. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Luis María Aguilar. Me han pedido el uso de la palabra el señor Ministro Pardo Rebolledo, la señora Ministra Sánchez Cordero, el Ministro Sergio Valls. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Yo preferiría, si no tiene inconveniente señor Presidente, responder a lo que se ha dicho hasta este momento, porque si no, uno habla al final y ya es muy complicado, quizá se puedan aclarar algunas cosas de las que se han dicho, yo preferiría si usted no tiene inconveniente, participar pero me atengo a lo que usted disponga.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, sí me interesa establecer aquí cuál es la lógica del proyecto, porque con independencia de que se puede estar de

acuerdo o no, creo que sí es importante expresar qué es lo que lo sustenta; en primer lugar, estimo que ha sido muy ilustrativo el desarrollo normativo que se nos ha expuesto aquí, pero realmente creo que de esta exposición no se puede derivar ninguna conclusión para el tema que estamos nosotros aludiendo, a nivel federal se han tomado algunas determinaciones, sin embargo, aquí hay varios aspectos que yo quisiera señalar.

Primero. Es un principio generalmente aceptado, el de autorregulación de los Poderes Legislativos, los Poderes Legislativos en principio tienen la atribución para organizarse dentro de los márgenes que marca la Constitución y con independencia de otros Poderes, lo que está aquí en juego es precisamente cuáles son los alcances de este principio de autorregulación.

En segundo lugar, es cierto, no hay ningún artículo que expresamente diga, en ese momento en que estábamos analizando la controversia, que el Ejecutivo no podía vetar, creo que correctamente después el Constituyente local corrigió este error; sin embargo, creo que en muchos casos, y éste es un caso, en la interpretación constitucional no estamos interpretando reglas sino estamos interpretando principios, hasta dónde llega el principio de separación de poderes y de independencia de poderes que señala el artículo 116 constitucional ¿Puede el Ejecutivo hacer observaciones, vetar Ley Orgánica, puede o no puede hacerlo? Creo que éste es el punto, es decir, desentrañar hasta dónde llega este principio porque los principios constitucionales establecen en la reglamentación de los Estados, ciertas obligaciones, prohibiciones e inhibiciones pero también hay otras cuestiones que no son necesarias porque se desprenden de los propios principios.

Yo entendería, y me parece muy respetable que alguien dijera: A mí me parece que el principio de independencia o separación de

poderes no llega hasta ahí, otros podemos pensar que sí, que una base importante de la independencia del Legislativo es que en su autorregulación no intervenga el Poder Ejecutivo porque podría haber casos en que con mayorías apretadas no se pueda superar el veto. De tal manera que aquí sí creo que vendría una lesión a la organización del Poder Ejecutivo.

Y no creo que ésta sea una cuestión realmente de quién es más democrático que otro, se trata simplemente de ciertos principios que están en la Constitución y qué alcances le vamos a dar a esos principios que la libertad de configuración de los Estados tienen que respetar.

Por el otro lado, yo creo que el precedente que se cita sí es aplicable, aunque no es idéntico ¿Por qué? porque recordemos que en aquel precedente, que por cierto fue ponente el señor Ministro Cossío, el artículo 78 de la Ley Orgánica del Estado, no excepcionaba el caso del que se ocupaba el precedente para vetar y no obstante este Tribunal Pleno dijo que no se podía vetar, cito algunos párrafos, lamento no poder dar la página porque me mandaron una versión sin el paginado correcto, dice en el estudio de fondo: "Aun cuando el citado artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal, no se señala expresamente que el Poder Ejecutivo no podrá formular observaciones respecto de cuestiones relativas a la regulación o estructura interna del propio Poder Legislativo o de alguno de sus órganos, ello no se traduce en que entonces sí podrá hacerlo, pues precisamente para dilucidarlo es necesario atender a la naturaleza de los actos del órgano legislativo para verificar si permiten o no dicha intervención", que es precisamente lo que hace el proyecto atiende a la naturaleza de la ley, que obviamente es una Ley Orgánica, creo que esto es muy claro. Es una ley que regula la estructura y el funcionamiento del Congreso local.

Consecuentemente, señor Presidente, señoras y señores Ministros, los argumentos que he escuchado no me convencen para cambiar mi punto de vista, simplemente sí quería hacer este alto en el camino para aclarar estas cuestiones.

Estamos tratando de interpretar el principio de separación de poderes, el principio de independencia hasta dónde llega. En mi opinión, un principio –repito– generalmente aceptado, es el de autorregulación, autonormatividad ¿Está en algún lado de la Constitución de manera expresa? No, no lo está, como muchas cosas no están en la Constitución de manera expresa, pero al menos –desde mi perspectiva– se desprende de ella. Respetando por supuesto a quienes puedan tener un punto de vista diferente. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Continúo con el orden: El Ministro Pardo Rebolledo, luego la Ministra Sánchez Cordero, el Ministro Valls Hernández, el Ministro Pérez Dayán y el Ministro Cossío Díaz. Por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. Yo también tengo una visión distinta de la que propone el proyecto.

Como ya se ha dicho aquí, el proyecto para concluir en la inconstitucionalidad del Acuerdo u oficio que se impugna, parte de la base de que la posibilidad de que el gobernador del Estado pueda hacer observaciones a un Decreto de la Legislatura de Baja California, en relación a la normatividad, en relación con el propio Poder Legislativo –en este caso es la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado– se señala que si se permite o si se acepta que el Ejecutivo local pueda hacer observaciones a la Ley Orgánica

del Poder Legislativo, esto como viola el principio de autorregulación del Poder Legislativo, también resulta atentatorio del principio de división de poderes, porque se señala que podría ser una intromisión y obstaculizar la facultad exclusiva del Poder Legislativo respecto de su autonormatividad.

No comparto esta conclusión. A mí me parece que la posibilidad de las observaciones del Poder Ejecutivo local, o del llamado Veto a la determinación en este caso de reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en primer lugar entra dentro del ámbito de la libertad de configuración que tiene la Legislatura local sobre este punto.

Se hace referencia en el proyecto desde luego al artículo 70 de la Constitución Federal –que ya fue leído en esta discusión– y en donde a nivel federal sí se señala como un caso concreto y expreso de excepción al veto del Presidente de la República, el tema de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Federal. Sin embargo, no hay ninguna disposición –aquí se ha analizado– y también se cita el artículo 116 constitucional. No hay ninguna disposición en la Constitución Federal en el sentido de que las Constituciones locales deban reiterar esta norma de excepción para el ejercicio del veto, y en esa medida, considero que entra dentro de su libertad de configuración.

Ahora, el Poder Legislativo, el Constituyente de Baja California, en el caso que analizamos, sí hace uso de esta libertad de configuración y regula en un precepto expreso cuáles son los casos de excepción al ejercicio de veto por parte del Ejecutivo; y desde luego, en su artículo 34 de la Constitución de Baja California, aborda este punto, y ahí señala cuáles son las excepciones a esta posibilidad de que el Ejecutivo haga observaciones. El artículo 34 de la Constitución local, decía al momento de que se dieron estos

actos: “Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a este Poder, dentro de los ocho días siguientes a aquél en que se le haga saber, para que tomadas en consideración, se examine y discuta de nuevo”. Dicha regla general, por disposición expresa del propio precepto constitucional local admite excepciones, entre las que no se encuentra el caso relativo a la imposibilidad de formular observaciones a la Ley Orgánica del Congreso, como se desprende del último párrafo de este propio artículo 34, que dice: “El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los Decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de jurado de sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución”. Estos son los casos que la Constitución local establece, en los que no hay posibilidad de que el Ejecutivo podrá hacer observaciones.

Ahora bien, en el caso concreto desde luego si tomamos en consideración que el artículo 70 de la Constitución Federal establece una excepción al derecho de veto que tiene el Ejecutivo, esta regla de excepción tiene que ser de aplicación estricta y no analógica en este caso a las entidades federativas.

Por tanto, partiendo de la base de la libertad de configuración, me parece que está dentro del ámbito de la Legislatura o el Constituyente local, establecer cuáles son los casos de excepción al derecho de veto del Ejecutivo local, y en este caso, de manera expresa no se incluyó el relativo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Ahora bien, tampoco coincido con la afirmación que se hace, en el sentido de que admitir la posibilidad de veto del Ejecutivo en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, implica per se, una invasión al principio de división de poderes, me parece que la afirmación,

desde mi punto de vista, sería muy estricta y tendría algunas consecuencias.

Yo entiendo que a nivel federal está así previsto, pero no comparto la afirmación de que la causa, en este caso, de la inconstitucionalidad que se decreta en el proyecto que analizamos sea una invasión al principio de división de poderes; tenemos muchísimos casos en donde hay intervención de los tres Poderes en determinados actos y no podríamos llegar a esa conclusión, entiendo que aquí el principio sobre el que se basa esa afirmación es el de autorregulación del Poder Legislativo.

Sin embargo creo, y si analizamos este caso concreto, las observaciones que hace el propio Poder Ejecutivo al Decreto de Reformas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California, bueno, una de esas observaciones es precisamente que se está omitiendo la publicación de ese Decreto en la Gaceta correspondiente del Estado, solamente se ordena su publicación en la Gaceta Parlamentaria del propio Poder Legislativo.

Esta es una cuestión que no tiene nada que ver con la autorregulación del Poder Legislativo, y desde luego el Poder Ejecutivo hace esa observación porque considera que se está violando el proceso que está previsto en la Constitución local, para la expedición de una norma general, como se acepta que es ésta que modifica la Ley Orgánica del Poder Legislativo local.

En esa virtud, también vienen otras observaciones en estas que hace el Poder Ejecutivo, en las que yo no advierto que en realidad haya una intromisión en la autorregulación del Poder Legislativo, sino lo que se pretende es hacer notar algunas irregularidades desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, y decía yo, se habla de la falta de publicación del Decreto en el Periódico Oficial del Estado, se habla de vicios en el proceso legislativo, porque no se desarrollaron las etapas que prevé la propia Constitución, y se

habla, ya también se mencionaba aquí, del impacto presupuestal que va a tener esta modificación a la Ley Orgánica, en la medida en que se crea una multiplicidad de órganos, son cerca de diez o doce órganos nuevos; y por último, duplicidad de funciones ya encomendadas a las instituciones existentes.

Sin tener la intención de entrar al análisis de las observaciones que hace el Ejecutivo, la referencia la hago simplemente para sustentar la conclusión a la que llego, en el sentido de que la simple posibilidad de que el Ejecutivo tenga derecho de veto sobre la Ley Orgánica del Poder Legislativo, no es per se, atentatoria del principio de división de poderes, y como esa es la afirmación que sustenta la invalidez que propone el proyecto, yo también estaré en contra del mismo. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo. Señora Ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Bueno, señora y señores Ministros, como lo hemos mencionado, y estoy de acuerdo en ese sentido con el señor Ministro Cossío, que hemos dicho, los Estados no están obligados a adoptar los modelos federales, eso lo hemos manifestado en muchísimas ocasiones.

Pero también quiero señalar, y como lo señaló también el Ministro ponente, el Ministro Zaldívar, que lo vemos desde diferentes ópticas, cada uno de nosotros, en este sentido yo quiero manifestarme que coincido con el criterio medular que contiene el proyecto, esto es, que la emisión de las leyes que regulan la organización interna de los Congresos estatales por regla general, por regla general, no pueden ser objeto de observaciones por parte de los Ejecutivos locales; es decir, respecto de ellas no puede ejercerse el llamado derecho de veto, esto es así porque como lo señala el proyecto, yo coincido que son aplicables los diversos

precedentes –que también se citan en el proyecto- el uso de veto respecto de este tipo de legislación –desde mi óptica personal- genera sí, subordinación de un Poder a otro; sin embargo, -y esto es para el señor Ministro ponente- me surge la inquietud, sobre la forma en que se aborda el estudio que se realiza en el proyecto, en la medida que si bien, al momento de promoverse la demanda en la legislación de Baja California no existía esta norma constitucional expresa, que señalara la prohibición de ejercer el veto sobre la Ley Orgánica del Poder Legislativo, lo cierto es que como lo señala el mismo proyecto en un pie de página -en la página veinte- en el año dos mil once se modificó la Constitución local para incluir expresamente dicha situación. Y en este orden de ideas, creo que el proyecto debería –desde mi óptica personal– resaltar esta circunstancia para reforzar –si esto lo considera pertinente el señor Ministro ponente– precisamente por ser una de las razones de invalidez que propone, máxime que el fundamento que sirvió para la emisión del oficio cuya invalidez se demanda, ha sido ya reformada completamente en su contenido.

Y esto lo considero así, puesto que es el mismo Constituyente local quien ha reconocido, precisamente, la existencia de este principio de autonormatividad y autoreglamentación del órgano legislativo local, esto es, la facultad que posee inherente a la naturaleza de las asambleas deliberativas y necesarias para que llenen cumplidamente sus fines.

En ese sentido, mi voto será en favor del sentido del proyecto y obviamente pongo a consideración del señor Ministro ponente esta sugerencia, simplemente es una sugerencia. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señora Ministra Sánchez Codero. Señor Ministro Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Voy a hacer un poquito de historia breve en esto.

Recordemos que en sesión de dos de octubre de dos mil diez el Congreso de Baja California aprobó un Decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en su artículo Segundo Transitorio estableció lo siguiente: “Toda vez que las presentes reformas sólo implican modificaciones al régimen interno del Poder Legislativo, entrarán en vigor -así lo dispuso- al momento de su aprobación por el Pleno del Congreso del Estado y se publicarán en la Gaceta del Poder Legislativo”, el once de octubre de ese mismo año –dos mil diez- el Poder Ejecutivo de Baja California promovió controversia constitucional contra este Decreto, específicamente contra su artículo Segundo Transitorio por considerar que interfiere con las facultades del Ejecutivo local, de promulgarlo y publicarlo o en su caso, en formular observaciones sobre el mismo, la cual quedó registrada como la 70/2010, y es la que se verá enseguida.

Más adelante, el doce de octubre de dos mil diez, la Presidenta y la Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso remitieron al gobernador del Estado el Decreto 01, mediante el cual se aprueban las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California para su debida publicación.

El veinte de octubre de dos mil diez, el gobernador del Estado formuló observaciones al referido Decreto, negando su publicación y sanción en contra de las cuales se promueve esta controversia constitucional por el Poder Legislativo del Estado de Baja California; bien, en este punto yo quiero dejar sentado que comparto el sentido de la consulta del señor Ministro Arturo Zaldívar que propone declarar la invalidez del oficio del veinte de octubre de dos mil diez, por el que el titular del Ejecutivo del Estado de Baja California negó la sanción y publicación en el Periódico Oficial del Decreto 01, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado, pues en efecto, de acuerdo con el principio de autonormatividad o autorreglamentación de los órganos legislativos, los Congresos

locales gozan de independencia para establecer la rectoría de su propio funcionamiento en lo relativo a la organización y desempeño de sus funciones, por lo que la facultad de veto no puede válidamente ejercerse sobre su Ley Orgánica, ya que esto se traduciría –estoy de acuerdo con la afirmación que hace el proyecto– en una intromisión del Poder Ejecutivo, en una cuestión que es propia y exclusiva del Legislativo, que podría incluso propiciar la obstaculización por cuestiones de mera conveniencia política de las funciones exclusivas conferidas a las Legislaturas. Hasta aquí me intervención. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Presidente. No dejo de reconocer la intensidad y profundidad de los razonamientos que han expuesto los señores Ministros que no están de acuerdo con la ponencia; sin embargo, debo resaltar estar de acuerdo precisamente con la ponencia en función de los razonamientos que este proyecto sustenta, adicionando algunos otros.

El principio de separación de funciones, entendido así por el artículo 49 de nuestra Constitución, no es meramente una declaración aislada, es una expresión de una forma de gobierno, de una división en el ejercicio del poder que se ve refrendada, respaldada, reforzada en el contexto general de la Constitución.

El artículo 70 no viene a ser sino una expresión de esta fórmula de frenos y contrapesos que permite que los otros Poderes limiten, regulen a sus otros Poderes a través de diferentes figuras que la propia Constitución y la legislación irán estableciendo y desarrollando. La oportunidad de hacer observaciones a las leyes a mí me conduce a entender que ése es uno de los mecanismos de contrapesos establecidos en la Constitución que impactan de manera central, decisiva en este sistema de organización funcional

que por virtud del artículo 116 de la Constitución se replica en los Estados.

Si este sistema de contrapesos entendido como la posibilidad de hacer observaciones a las leyes tuviera también alcance en cuanto a las leyes que organizan a uno de los Poderes tal cual lo expresa el proyecto, entendería yo una injerencia por parte del Ejecutivo respecto de la organización y funcionamiento del órgano que legislativamente tiene o que constitucionalmente tiene atribuciones muy importantes respecto de la forma en que la administración habrá de funcionar.

Es voluntad del Congreso Federal, y esto, asimismo, se refleja en los Congresos estatales entregar a la representación nacional una serie de facultades, de atribuciones que vigilan al Ejecutivo, y esta forma de entender la autorregulación y de la mecánica que el propio Constituyente ha establecido pudiera verse severamente limitada cuando en la organización de uno de los Poderes pudiera tener injerencia algún otro, que será precisamente a quien le perjudique alguna de estas disposiciones.

Yo creo en esa medida que la disposición del artículo 70 como una excepción al sistema de contrapesos, en tanto entiende no posible hacer observaciones a una disposición que regula el funcionamiento y estructura de uno de los Poderes que tiene entre sus principales encargos la vigilancia del poder de la administración, se entiende clara y establecida así, para poder respetar esa estructura, y por tanto, el principio de separación de funciones, así concebido el sistema, yo entiendo que al ser aprobado también para la organización estatal, ésta no sólo debe pasar como la mera declaración de que en los Estados también debe existir esta división funcional, sino también todas aquellas reglas que le dan vida, que le dan sustento, que lo autolimitan y que también le dan vigor. En esa medida creo que la disposición a pesar de que no estuviera contenida expresamente en la Constitución local, y ahora sí, sólo es

el reflejo de que en efecto el sistema federal, en esta parte, no es que imponga la condición de que no se pudiera vetar una ley en estas circunstancias, sino que el funcionamiento mismo del sistema lo implica. Por ello es que creo que las conclusiones del proyecto son las correctas, y no me preocuparía de ninguna manera pensar que bajo esta imposibilidad de realizar observaciones pudiera quedar en el texto de la norma alguna disposición sí contraria a la Constitución o a algún otro tipo de derecho que se viera involucrado, pues en contra de una determinación del propio Congreso, existirían otros tantos medios de defensa si alcanzaran la votación necesaria o el número de integrantes necesarios para promover una acción de inconstitucionalidad ésta se podría promover, si no fuera así, el propio Ejecutivo a pesar de no tener oportunidad de hacer observaciones, una vez publicada la podría traer a esta Suprema Corte a través de una controversia constitucional; estoy imaginando aquellos casos en que esta leyes, no sólo se concretaran a organizar internamente a un Poder, sino tomaran para sí alguna otra serie de facultades y siempre bajo el cobijo de que no puede haber observaciones trataran de establecer su obligatoriedad. Por eso creo que el sistema en lo general no sólo nos está estableciendo una declaración del principio de separación de funciones, sino una serie de normas que lo acompañan y que lo hacen posible; y si es así entendido el artículo 70 con todo y su excepción, también creo que el artículo 116 al establecer este sistema para las entidades federativas, desde luego, que debe recoger todos los restantes instrumentos que la hacen valiosa y eficaz; entendiendo siempre que habrá una posibilidad de defensa por los afectados en caso de que esta ley probablemente encubierta bajo la figura de organización, tuviera o implicara algún otro tipo de determinaciones, pues así las acciones de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales serían los instrumentos eficaces para revisar este contenido, y así tener un equilibrio entre todos los

Poderes. Esto es lo que me lleva a estar de acuerdo con el proyecto, es cuanto señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Yo tampoco me he convencido de las razones que se han dado para sostener el proyecto, por qué razón, en primer lugar creo que la regla general de procedimiento legislativo está en el artículo 72 de nuestra Constitución y el correspondiente del Estado, en este caso de Baja California, me parece que se establecen ahí las distintas etapas, las distintas configuraciones orgánicas, los distintos quórums que se tienen que ir estableciendo, y me parece que lo que está fuera del artículo 70, en el caso federal como en los correspondientes a los Estados, son excepciones a ese mismo principio; el artículo 70 de la Constitución, lo único que está diciendo es que existirá la nomenclatura entre decretos y leyes como normas generales y normas individualizadas para diferenciar los ámbitos de validez; después se establecen cuáles son las formas o la reserva de ley; después se establece lo que acontecerá con el tema de los grupos políticos a que se refirió el Ministro Aguilar Morales en su intervención; y finalmente, se hace la excepción de este veto. Creo que esta es la regla, el 70, el 71, el 72 del procedimiento legislativo en su totalidad; tan es así, que una materia igual o más importante que es la reforma constitucional, salvo los elementos excepcionales que tiene en el artículo 135 recurre a esta misma cuestión; entonces, si este es el procedimiento legislativo, si ahí están los quórums, si ahí están las integraciones, me parece, creo que lo decía el Ministro Pardo Rebolledo, que esto hay que verlo como regla y no como excepción. En segundo lugar, yo no coincido con esta idea de que el actuar del Presidente de la República o del gobernador de un Estado que para ambos casos se da, significa

una condición de afectación, una afectación a la autorregulación; yo creo que no estamos en un régimen monárquico, estamos en un régimen presidencial como el que copiamos de los Estados Unidos, y tanta legitimación tiene el Presidente de la República, como tanta legitimación tiene el Congreso y me parece que ahí es donde se establece el sistema de frenos y contrapesos, creo que esta es una diferencia central en las ópticas que tenemos; ni estamos en un sistema parlamentario, ni mucho menos estamos en un sistema monárquico, e insisto, son dos legitimaciones exactamente iguales que provienen de la misma fuente democrática, para que se ejerzan en uno y otro caso. Yo creo que la racionalidad del Estado constitucional es precisamente el sistema de frenos y de contrapesos, para que ninguno de los órganos desborde al otro; éste sí me parece que es un elemento constitucional consistente.

En tercer lugar, creo que esta idea de decir, que en un caso está regla, y otro, principio, no es aplicable; yo me imagino, no sé si todos, pero sí muchos de nosotros, hemos visto que donde existe una regla, primero se aplica la regla y posteriormente el principio; es un orden básico de nominación de muchísimos órganos jurisdiccionales semejantes a nosotros, y yo creo que sí aquí hay una posición conteste de toda o casi toda la doctrina en cuanto a su determinación, pero si esto no fuera así, creo que también hay una posición que nosotros tendríamos que considerar, y es la situación que se da en el artículo 40 de la Constitución, donde se dice: —y esto también, y lo decía muy bien el Ministro Pérez Dayán, no puede ser retórica constitucional— “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, si aquí hay un principio constitucional tan bueno como el principio de división de poderes, e insisto, habiendo desplazado la condición de la regla, me parece que tendríamos entonces que hacer un

equilibrio entre ambos principios, para efectos de determinar cuál de los dos es el que prevalece, aquí se está diciendo que hay una soberanía de los Estados para su gobierno interior, primero; segundo, se nos dice que esto afecta la división de poderes, perfecto, comparemos división de poderes, contra soberanía de los Estados, no dándole sentido retórico a ninguna de las dos, sino sentido normativo fuerte, y contrapesémoslas, y posicionémoslas, y pesémoslas, o cualquiera de las expresiones metafóricas que utilizamos para determinar esta condición de balance en uno y otro caso; me parece entonces que si existe un régimen democrático en los Estados, si este régimen democrático determinó en un momento dado tener una solución, y después cambiarla por otra, pues es esta solución. Yo de verdad no puedo aceptar, porque éste sí me parece un asunto muy delicado, decir que porque el Constituyente decidió cambiar, se demuestra por el cambio, el error de la situación pasada; esto creo que lo hemos analizado cientos de veces, y no lo aceptamos, por qué, porque el Legislador, ni es un Legislador unitario, ni está personificado en un órgano único a través de los tiempos, simple y sencillamente el Legislador se renueva, cambia las mayorías políticas, son expresiones de los partidos, entonces decir: Como se puso ahora, quiere decir que los de antes estaban mal; pues yo francamente sí creo que esto no se aviene a los que hemos sostenido en una enorme cantidad de casos en estas mismas condiciones.

Por otro lado ¿Qué quiere decir que se establezca la condición de un veto? Simple y sencillamente que el Presidente de la República, o en el caso concreto, el gobernador, hace observaciones; ¿Para qué efectos? Para tratar de mantener, de manera preventiva y política, un control de constitucionalidad; no el control de constitucionalidad por vía jurisdiccional, sino lo que llama el maestro Fix Zamudio, una defensa de la Constitución como un elemento mucho más amplio. El Presidente de la República o el gobernador

están analizando si se dan o no se dan esas intervenciones, en qué afecta a la legitimidad y al ejercicio de un Poder democrático, el hecho de que el gobernador, en el caso concreto, considere que se está yendo más allá y haga observaciones, si se entiende el Legislador, como se está entendiendo en el sentido unitario, casi personificado, bueno, superarán esas observaciones, con los quórums adicionales que prevén los artículos correspondientes de la Constitución del Estado de Baja California; es decir, yo creo que aquí hay una condición tutelar como si el Presidente de la República o el gobernador del Estado fueran órganos intromisivos respecto de las Cámaras, e insisto, esto tiene sentido en la tradición monárquica, pero no lo puede tener una tradición de sistema presidencial, porque ambos órganos tienen una legitimación que proviene de las urnas y creo que esto anula por completo esa cuestión.

Y finalmente, nada más para que no quede, y sí, efectivamente, el asunto que se mencionaba, la 52/2004, yo fui ponente, pero creo que justamente, después de hacerse un análisis del artículo 78 de la Ley Orgánica, se dice: De lo que deriva que precisamente el Constituyente local contempla, entre otros determinados casos en los que, por tratarse de facultades propias o de índole interno del Congreso, etcétera ¿Qué tiene esta parte del proyecto? Una determinación precisa de que vamos analizar qué fue lo que dijo el Constituyente; y luego, en el siguiente párrafo —que tengo el mismo problema que tenía el señor Ministro Zaldívar, de no estar paginadas la impresión que me dieron— en esas condiciones, aun cuando en el citado artículo 78 estatal, no se señala expresamente que el Poder Ejecutivo no podrá formular observaciones respecto de cuestiones relativas a la regulación o estructura interna, ello no se traduce en que entonces sí podrá hacerlo, pues precisamente para dilucidarlo, es necesario atender a la naturaleza de los actos, sí, pero a partir de una determinación de derecho positivo expresa que

dice: “Tú, gobernador del Estado de Tabasco, no puedes vetar” ¿Cuál es el problema que se dio ahí? Que frente a esta prohibición que establecía en la legislación, ni siquiera en la Constitución, teníamos que comparar la naturaleza de los actos para ver en qué casos sí, y en qué casos no cabían dentro de esta determinación, creo, con toda franqueza, que el asunto –y lo decía muy bien el Ministro Zaldívar– aquí es una diferencia de ópticas, desde luego, muy respetables todas, para eso estamos discutiendo, creo que sí hay una diferencia central entre decir: “Hay una disposición expresa y contraste qué cabe o no cabe dentro de la disposición expresa”, a decir: “Aquí no hay disposición y hagamos una interpretación de principios”, como el de división de poderes, que lo mismo podríamos hacer de otros principios, pero a mi parecer aquí hay un problema que a mí sí me preocupa y por eso seguiré votando en contra del proyecto, que es considerar, que es democrático o propio de la división de poderes, el mantener esta condición aislada del Congreso, cuando a mí me parece que se refuerza mucho más el Estado constitucional, en un sistema de frenos y de contrapesos, salvo, ahí donde las propias fuerzas políticas, por decisión, hayan determinado que eso no es propio de esta materia, pero ante la ausencia, lo voy a decir de esta forma, me parece mejor jugar precisamente por un sistema robusto de frenos y contrapesos. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y hago el anuncio al Tribunal Pleno, después de escuchar al señor Ministro voy a levantar la sesión para convocarlos a la pública ordinaria el día de mañana. En la lista de peticiones, tenemos a la señora Ministra Luna Ramos, al Ministro don Fernando Franco, su servidor, y desde luego, al señor Ministro ponente. Para ir a la sesión privada que tenemos convocada para el día de hoy, enseguida de un receso por diez minutos. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Nada más una precisión señor Presidente, rapidísima. Mi intervención no fue en el sentido de la modificación de la Constitución local como el argumento toral del proyecto, yo coincidí con el proyecto, era simplemente para reforzarlo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Presidente. Yo parto de dos premisas: Primero, la libre configuración de los Estados, y segundo, que las Constituciones efectivamente deben de ser interpretadas en base a principios. Aquí nos encontramos ante una problemática clara de separación de poderes y creo que es importante la función que se está llevando a cabo por los poderes, es la producción de una norma, no es un reglamento interior, es una ley. A mí me parece que si uno analiza la historia o el principio de separación de poderes, surge como un instrumento o una estructura en un Estado constitucional para limitar y evitar que el poder se concentre en una sola persona, es decir, los famosos frenos y contrapesos. A mí me parece que en este caso, al estar ante una norma o el proceso de producción de una norma, la pregunta desde un punto de vista de estructura constitucional es si el Legislador ordinario puede a través de una norma, privar al Ejecutivo de su derecho al veto, porque desde mi óptica, eso es lo que está sucediendo en la producción de esta norma, es decir, la norma constitucional no establece un régimen de excepción para este tipo de leyes, estamos ante una ley, y el Legislador ordinario, en esta ley, está privando al Ejecutivo de su derecho a veto, es decir, de su facultad constitucional dentro de una estructura de pesos y contrapesos. A mí me parece que la pregunta central es ¿Puede el Legislador ordinario privar al Ejecutivo del

contrapeso del veto? Y la respuesta para mí es no, esto debe de ser el Poder Constituyente, en todo caso, como sucede en nuestra Constitución Federal, por lo tanto, yo también me pronunciaría en contra del proyecto en estos términos. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Bien, señoras y señores Ministros, los convoco a la sesión pública ordinaria que tendrá lugar el día de mañana, en este mismo lugar, a la hora de costumbre, y están convocados a la sesión privada que tendrá verificativo después de un receso por diez minutos. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:55 HORAS)