

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 7 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) | 3A38 |
| 70/2010 | CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en contra del Poder Legislativo de la misma entidad. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR ZALDÍVAR LELO DE LARREA) | 38Y39 RETIRADA |
| 25/2011 | ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por la Procuradora General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN) | 40A42 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 MARTES
7 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

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO

ALBERTO PÉREZ DAYÁN

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 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 45 ordinaria, celebrada el lunes seis 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 consulto si se aprueba en forma

económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA**, señor secretario.

Tome nota la Secretaría de la ausencia del señor Ministro Sergio Armando Valls, en tanto que se encuentra en el desempeño de una comisión oficial.

Bien, continuamos señor secretario.

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 resolutiveos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Vamos a continuar señoras y señores Ministros el debate de este asunto, recordarán ustedes que el día de ayer quedaron en lista para su intervención en principio la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, a quien le doy el uso de la palabra y después al señor Ministro Fernando Franco.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, quisiera mencionar cuál es mi postura en relación con este asunto, el día de ayer se inició su discusión y el problema que se había planteado es el siguiente: El Congreso del Estado de Baja California reformó su Ley Orgánica, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, se presentó la iniciativa, se discutió, se aprobó y una vez aprobada con un Segundo Transitorio que dice que la ley entrará en vigor en el momento de su aprobación, y una vez aprobada se remitió al gobernador del Estado para efectos de publicación.

El gobernador una vez que recibe este asunto, hace observaciones y se niega a publicar, en contra de estos actos que son

precisamente el oficio de observaciones del gobernador y la negativa a publicar esta ley, se promueve la Controversia Constitucional que ahora estamos discutiendo, y con posterioridad esta controversia es promovida por el Congreso del Estado, el propio gobernador promovió otra controversia que está íntimamente ligada con ésta, impugnando justamente el artículo Segundo Transitorio de este Decreto, pero ahorita la que nos ocupa es la 84 que viene en contra de las observaciones del gobernador y de la no publicación de este proceso legislativo que fueron las reformas a esta Ley Orgánica.

Aquí el problema fundamental se presenta, porque en los conceptos de invalidez que hacen valer en contra de esto, están relacionados con la violación al principio de división de poderes, se dice: Que el gobernador no tiene facultades para formular este tipo de observaciones, toda vez que se trata de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y que tomando en consideración, incluso, el modelo federal en que el artículo 70 de la Constitución Federal se determina que el Congreso de la Unión ha establecido que cuando emiten la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, el Presidente de la República no tiene facultades para vetar esta ley porque se refiere de manera específica a la organización interna del Congreso de la Unión.

Sin embargo, en la Constitución del Estado de Baja California, el artículo 34 que es el que establece de alguna manera la posibilidad de que el gobernador del Estado realice algunas observaciones en diferentes actos legislativos, determinaba con anterioridad solamente dos excepciones; o sea, establece la posibilidad de que el gobernador pueda hacer observaciones, pero establece dos excepciones en las que no puede permitir esa observación y dice: “El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los Decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso” esa es

una observación y la otra: “Los emitidos por éste cuando actúe en funciones de jurado, es decir, en juicio político”.

Son las dos posibilidades en las que la Constitución en su artículo 34, vigente anteriormente en la época en que se dan los actos que ahora se combaten, son las únicas dos salvedades que establecía que el gobernador no podía establecer observaciones.

Entonces, aquí se presenta el dilema, primero que nada, el concepto de invalidez dice: Viola el principio de división de poderes, porque carece de facultades para poder formular el veto. Y hago especial énfasis en esto, porque aquí se está hablando de una violación de carácter formal. Dice: No tiene facultades para poder en un momento dado formular este veto, porque viola el principio de división de poderes.

El proyecto que nos presenta el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, está determinando que esto es violatorio del artículo 116 de la Constitución Federal de la República, porque en su opinión sí se viola el principio de división de poderes porque dice que hay una intromisión por parte del Poder Ejecutivo en las funciones del Poder Legislativo al vetar la Ley Orgánica que lo rige.

Sin embargo, yo quisiera mencionar que no coincido con esta afirmación, y daré las razones por las cuales no estoy de acuerdo: Se ha dicho que el principio de división de poderes es un principio, y que el determinar si puede una persona o no tener una facultad, es una regla, y que en la Constitución hay reglas y principios –con lo cual yo estoy totalmente de acuerdo–.

Es cierto que el principio de división de poderes es eso, un principio, pero cuando estamos en presencia de un reclamo de invalidez por una violación de carácter formal para poder determinar si tiene o no

facultades una autoridad para realizar una función, pues aquí estamos hablando de una regla. ¿Tiene o no la facultad para hacerlo?

Por lo que vimos, el texto del artículo 34, vigente en la época en que se emite la ley, sí establecía la facultad general –podríamos decir– de que el gobernador pudiera realizar el veto o las observaciones correspondientes a diferentes actos legislativos, y establecía una excepción expresa en dos casos que no estaba contemplada precisamente en la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

Entonces, si el concepto de invalidez que estamos analizando es de carácter formal en el que se nos dice: ¿Tiene o no facultades para hacerlo? Bueno, pues lo que hacemos es ir a la Constitución del Estado, para determinar si efectivamente tiene o no la atribución. En este sentido yo lo que diría es: En ese momento sí tenía la atribución para poder hacer este tipo de observaciones ¿Por qué razón? Porque el artículo estableció la facultad general y las excepciones que mencionaba, no contemplaron nunca lo relacionado con la Ley Orgánica del Poder Legislativo; entonces, la facultad sí la tenía.

Ahora, si en un momento dado nosotros decimos: Está violando el principio de división de poderes porque se está inmiscuyendo, yo creo que ahí lo que tendríamos que analizar ya no es la facultad, sino ¿Qué es lo que realmente implicó el oficio de observaciones? Que es lo que no se hace en el proyecto, en el proyecto lo único que se dice es que hay violación al principio de división de poderes, porque se entiende que no puede inmiscuirse en situaciones relacionadas con la organización del Poder Legislativo.

Yo creo que la facultad sí la tiene, pero si en la observación hubiera realizado actos que sí pudieran ser violatorios del principio de

división de poderes, pues podríamos en algún momento dado llegar a la conclusión de que sí es violatorio del artículo 116; sin embargo, la estructura no es de esa manera, nos quedamos exclusivamente en el análisis de facultades, y se dice que con las facultades se viola el principio de división de poderes.

Yo quisiera hacer mención que en el proyecto se dice que es muy parecido al caso Tabasco que tuvimos en la Controversia 52/2004 – me parece– quisiera mencionar que no tiene nada que ver con el caso Tabasco ¿Por qué no tiene nada que ver? En el caso Tabasco lo que se resolvió fue que el Congreso del Estado estaba proponiendo al Auditor Superior de la Federación del Estado de Tabasco, que era una facultad del Poder Legislativo, y el gobernador trató de vetar ese nombramiento, y entonces, dijeron: no, no tienes facultades para vetar, y aparte de que no tienes facultades, estás violando el principio de división de poderes, porque esta es una facultad específica del Congreso del Estado, y si tú quieres inmiscuirte en mis facultades expresas, sí estás violando el principio de división de poderes.

Entonces, ahí se analizó en qué consistía realmente el fondo, podríamos decir, de la observación o del veto que estaba realizando el gobernador del Estado, y se dijo: Sí hay una violación al principio de división de poderes, porque esta es una facultad exclusiva del Congreso del Estado, entonces no tienes por qué inmiscuirte, y si lo haces hay una intromisión; no había una regla expresa para poder determinar que tenía o no la facultad, también había una regla general y algunas excepciones donde no estaba contemplada exactamente la posibilidad de vetar el nombramiento.

Sin embargo, como el argumento fue: Violas el principio de división de poderes, porque esa es facultad mía, y porque al final de cuentas no puedes inmiscuirte en mis facultades expresas, no es parte de

un proceso legislativo en el que tú puedes intervenir para formular observaciones y nosotros las valoramos y con posterioridad te las devolvemos, solventadas o no, o dándote las razones por las cuales no, no, aquí se trataba de una facultad de nombramiento que correspondía al Congreso del Estado, por eso ahí se mencionó que sí había una violación al principio de división de poderes.

Entonces, en este caso concreto, la idea es que se trata de un proceso legislativo, en el que se estaba estableciendo reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Ahora, si se hubiera mencionado en el proyecto o en la demanda que se estaban impugnando las observaciones que se hacían por el gobernador de manera directa, habría que analizar si en cada una de ellas en realidad estaba tratándose de una intromisión o no en las facultades del Poder Legislativo, pero no se presentaba de esta manera, aquí lo único que se dice es: La facultad no la tiene y por eso viola el principio de división de poderes, pero aquí entonces nos quedamos en el análisis de la regla. La regla dice que sí puede formular observaciones y no está comprendida dentro de las excepciones y no estamos analizando las observaciones en el caso concreto para poder determinar si lo que observó era o no violatorio del principio de división de poderes porque se estaría o no inmiscuyendo en las facultades del Congreso del Estado.

Entonces, en el caso se está combatiendo la ausencia de la facultad expresa para observar la Ley Orgánica, pero les decía, sin embargo, la regla general está establecida.

En conclusión, lo que podría mencionar es que si lo que se combatió fue la ausencia de facultades, el gobernador sí las tenía y no había prohibición expresa para que realizara el veto, no juzgamos el caso concreto de cada una de las observaciones

formuladas para poder determinar si en esas observaciones que él llevaba a cabo había o no una violación al principio de división de poderes.

Y por estas razones me manifiesto en contra del proyecto y por la validez del oficio de observaciones, porque en mi opinión, finalmente tendría que habersele dado el cauce natural y normal que en el proceso legislativo debe de tener la observación que formule el gobernador del Estado y que la propia Constitución determina que pueden atenderlas, que pueden solventarlas o que pueden decirle que no están en condiciones de hacerlas, siempre y cuando tengan la mayoría que especifica la propia Constitución para ello.

Pero, creo que no estamos en el caso de determinar la invalidez de este oficio, porque en mi opinión la facultad sí existe y no estamos juzgando en el caso concreto cada una de las observaciones para poder determinar si alguna de ellas podía o no violar el principio de división de poderes. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Fernando Franco, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Señoras y señores Ministros, yo he escuchado con gran atención, porque es evidentemente un tema de nueva cuenta muy complejo, como los que enfrentamos siempre en este tipo de controversias y en las acciones de inconstitucionalidad, y voy a tratar de ser breve para sustentar por qué no comparto el proyecto que se nos ha presentado.

Entiendo que parte de un argumento plausible que es el reconocimiento que en términos generales se hace a un principio o

a una regla de autorregulación que se le concede a los órganos legislativos; sin embargo, me parece que esto lo tenemos que ver no aisladamente sino a la luz de nuestro sistema constitucional, y me parece muy importante porque precisamente a partir de un punto medular es que la Legislatura construyó su argumento, identificando al artículo 70 como fuente, no sólo para el orden federal sino para los órdenes locales, esto yo lo he rechazado y categóricamente lo hago en este caso, y estoy hablando de lo que dice la Legislatura.

El artículo 70 se refiere al régimen federal, y en su caso, por supuesto, puede ser orientador para los Estados para establecer su propio régimen, de hecho si se leen los trabajos legislativos que generaron la reforma de enero de dos mil once a la propia Constitución del Estado de Baja California, se podrá observar claramente cómo ellos argumentan que el esquema federal es el que quieren aplicar en el Estado; consecuentemente, en este punto yo siento que es muy importante.

Lo que a mí me parece esencial para dilucidar este asunto es, en nuestro orden constitucional hasta dónde podemos entender que existe precisamente aquí sí, un principio de autorregulación clara en el 116 para que los Estados respecto de su orden interno se den sus propias reglas, y creo que ésta es una pregunta medular. Segundo. Si a la luz de esto una determinación que ha tomado un Estado violenta o no un texto del Pacto Federal, en el texto constitucional nacional, y en tercer lugar. Si se puede argumentar que aun no existiendo una facultad expresa por un principio derivado doctrinalmente en este marco se puede hacer valer; entonces, al estudiar el asunto yo llego a las siguientes conclusiones.

En primer lugar, cuando el Congreso expide su Ley Orgánica, su facultad constitucional era para expedir un Reglamento Interior, no

me voy a detener en esto, ya en alguna intervención el día de ayer se hizo una consideración en relación a las diferencias, y al final del día no estoy cuestionando ni siquiera en este momento si podía o no expedir una Ley Orgánica o no, estoy refiriendo que era un Reglamento; los Reglamentos de Congreso tienen un origen, una evolución y características totalmente diferentes al resto de los ordenamientos jurídicos, tampoco me voy a detener en esto, está muy explorado en la reforma de mil novecientos setenta y siete, precisamente fue una de las consideraciones que hicieron valer para hacer la reforma federal, y consecuentemente, aquí lo que rescato es, que había una situación jurídica que el Congreso cambia. Ante esto yo me pregunto ¿Qué debe privar frente a un principio de autorregulación de un órgano constituido frente a un principio de autorregulación del Constituyente estatal?

Precisamente uno de los argumentos que da en la demanda el Legislativo del Estado de Baja California, a mí me lleva a concluir exactamente lo contrario, dice: Es que hay una contradicción, me estoy refiriendo, perdón, identifico para que no haya duda a la reforma constitucional que se hizo posteriormente para privar al gobernador de la facultad de veto y de promulgar, sancionar y publicar la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

Ellos decían: Hay una contradicción entre el artículo 11 de la Constitución -que sigue vigente- y el 34, porque el artículo 11 habla de la división de poderes; sin embargo, a mí lo que me llamó la atención al ver ese argumento fue ¡Ah, caray! Pues pudiera ser plausible; sin embargo, el artículo 11 no dice nada más eso, dice en su segundo párrafo: “El gobierno del Estado se divide para su ejercicio en tres Poderes: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado”.

Evidentemente hay muchas formas de colaboración y están establecidas en la Constitución, por supuesto en nuestro sistema

constitucional tanto federal como estatal se han establecido formas, yo recuerdo que el maestro Tena Ramírez las llamaba “matices parlamentarios”, yo simplemente lo refiero, es irrelevante, lo que trataba de hacer era señalar que no eran exactamente ni se compadecían en aquel entonces con un régimen presidencial, en donde el Ejecutivo es electo popularmente e independiente del Legislativo; y consecuentemente, tiene facultades que le otorgan las Constituciones. Consecuentemente, en estos casos, al igual que en la iniciativa que se le concede al Presidente, en realizar observaciones, hay un principio de colaboración entre Poderes, ¿por qué? porque las observaciones, precisamente, digamos, su esencia es que el Ejecutivo pueda opinar sobre las reformas que realiza el Legislativo y su opinión puede versar sobre muchas cosas, oportunidad, razones de orden técnico, e inclusive, constitucionalidad de las normas que pretende expedir el Legislativo. En este sentido, a mí me parece que el Constituyente del Estado de Baja California, determinó que había esa misma colaboración de Ejecutivo y Legislativo en el proceso legislativo para, inclusive, la Ley Orgánica del Congreso local ¿por qué? porque no estableció la excepción en el artículo 34 como lo hizo respecto de otros ordenamientos y lo dejó a la regla general; si se revisan de nueva cuenta, lo digo, los trabajos legislativos de la reforma posterior a la Constitución para privar al gobernador del veto, precisamente se refiere como una de las razones, ésta, que ahora se considera que eso puede ser una injerencia inconveniente en el ámbito del Legislativo, y que precisamente para lograr su autonomía, se hace la reforma constitucional, bueno, aquí se ha dicho y lo comparto, que las instituciones y las figuras constitucionales van cambiando a lo largo del tiempo, lo que en un momento dado fue un principio de colaboración establecido en la Constitución del Estado, que era que incluyendo el ordenamiento del propio Congreso para su funcionamiento, tuviera la posibilidad de ser observado; primero, por el Ejecutivo y después requería de

promulgación, sanción y publicación como dice ahora la norma constitucional, fuera perfectamente válido en ese sistema. Esto me lleva a la otra pregunta, ¿esto violenta algún principio o norma constitucional del Pacto Federal? Con toda honestidad lo digo, yo no lo veo, porque esto corresponde al ámbito interno del Estado, no hay disposición alguna que obligue a los Estados a seguir las mismas fórmulas federales, ni siquiera por analogía; consecuentemente, el Estado, desde mi punto de vista y es lo que he sostenido dentro de nuestro régimen federal, puede establecer y autorregularse, y si el Estado hasta reciente fecha, enero del dos mil once consideraba que no estaba dentro de las excepciones a la facultad de hacer observaciones; es decir, veto, y consecuentemente, a la necesidad de promulgación y publicación de su propia ley, ese régimen constitucional –en mi opinión– no puede ser tachado de inconstitucional; y consecuentemente, la tercera pregunta, ¿si derivado de esto, el gobernador hizo uso de una facultad que le concedía expresamente su Constitución? es un ejercicio legítimo y válido desde mi punto de vista y la Legislatura se debió haber sujetado a ese procedimiento. Tan es así, que pocas semanas después, inclusive, hizo la reforma constitucional para precisamente introducir en el propio artículo 34 que antes no lo hacía, la limitación para que el gobernador pueda observar y en su caso intervenga para la promulgación y publicación de la Ley Orgánica del Congreso, y así mismo modificó la referencia en sus facultades, en sus propias facultades, para ahora sí establecer expresamente la facultad para expedir su ley para su organización y funcionamiento que se llama Ley Orgánica. Curiosamente si ustedes ven la Ley Orgánica del Congreso, establece muy definidamente la parte orgánica, y muy a rasgos generales la parte funcional, y hoy en día tienen reglamentos en ambas Cámaras, que establecen propiamente los procedimientos a detalle.

Consecuentemente, por estas razones es que yo no puedo estar con el sentido del proyecto, insisto, aunque reconozco como plausible el argumento de que hay un principio de autorregulación que protege a los órganos legislativos; sin embargo, yo privilegio, por razones democráticas, por razones de, precisamente, división y colaboración de Poderes, la facultad de autorregularse que tiene el Constituyente del Estado, para su régimen interior, y esto fue lo que hizo en el artículo 34, para definir ese modelo que fue el que les pareció adecuado durante todo el tiempo que estuvo vigente. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco González Salas. Antes de escuchar al señor Ministro ponente, en tanto que ya las señoras y señores Ministros en varias ocasiones han ido construyendo su posicionamiento en relación con la propuesta, que hace el señor Ministro Zaldívar, en relación con este tema, yo habré de dar mi punto de vista. Trataré de ser breve.

Sí, efectivamente el proyecto, sustenta, así lo reconoce el propio texto de su construcción, como fundamento o como apoyo, vamos a decir, de lo que ahí se nos propone, una Controversia Constitucional que aquí se ha citado por alguno de ustedes, la 52/2004; es el criterio mayoritario, pero hubo una minoría, y en esa minoría estuvo su servidor, yo voté cuando esto fue discutido y aprobado e inclusive hicimos un voto de minoría, ya no están los otros dos señores Ministros con los que yo compartí ese criterio, pero prácticamente yo no he cambiado, sí creo que siga estando vigente nuestra oposición en este sentido; esta controversia determinaba en esencia que el ejercicio del derecho de veto no es ilimitado, ya que existen actos que no pueden ser objeto de ese control; nosotros pensábamos que sí, y en ese caso concreto aunque ya hoy nos lo han recordado, era una temática específica, prácticamente a partir de una visión de una ponderación de principios, nosotros decíamos

el principio de división de poderes está aquí presente y en éste debe de sustentarse esta situación.

En el caso concreto, hago esta referencia respecto de que aquí se ha considerado que es aplicable el precedente, yo en eso no hago un pronunciamiento, simplemente está sustentando este proyecto, se ha considerado que es aplicable, pero en función de ello, yo me separo, manteniendo el criterio contrario a lo que ahí se sustenta, y habré de decir, en esta consideración particular del proyecto, yo no podría, inclusive, sintética y de manera, vamos a decir fácil, o de un argumento de fácil comprensión, un argumento estrictamente formal, como el que se dice, si en un ordenamiento legal se establece una regla general, ésta debe aplicarse para todos los casos, siempre y cuando no se encuentren expresamente, expresamente exceptuados en el propio ordenamiento, y aquí no existe esta situación, no hay una prohibición expresa para que pudiera hacerse, y sí la regla general; pero, sin embargo, con mayor profundidad aquí se ha dicho que también hay otros métodos de interpretación que a partir de una confrontación o valoración en relación con principios, aquí se habló, estamos en un tema de principios, y el proyecto inclusive hace referencia a estos principios, pero desde mi punto de vista, haciendo esa ponderación entre los principios que están presentes aquí: uno, el de autorregulación legislativa y el otro, un principio de equilibrio de Poderes, desde mi punto de vista en esa ponderación, tiene que estar por encima el principio de equilibrio de Poder; no es suficiente para mí, este principio de autorregulación, sino que haya ese sistema de pesos y contrapesos, y no porque se trate de la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo no pueda suceder que en ese mismo ordenamiento se recojan atribuciones o facultades del Poder Ejecutivo, tiene que haber una posibilidad, sí, de ponderar estos principios, ponerlos en juego, y desde mi punto de vista, sí sigue estando presente esta situación de hacer prevalecer este principio

frente al otro, en tanto que es la única forma de salvaguardarse, ponderando, vamos, no puede ponderarse de manera absoluta este principio de autorregulación, como en última instancia lo hace el proyecto, yo creo que no puede ser así de absoluto, en tanto que solamente se beneficiaría al Legislativo, y se abandonaría una posibilidad –desde mi perspectiva– a esta finalidad de equilibrio del poder. Por esas razones muy sintéticas, no comparto, respetuosamente, la propuesta del proyecto, pero fundamentalmente abono a las razones que en aquel voto, lo hicimos sí, en la parte que le corresponde a esta situación del principio de equilibrio entre Poderes. Esta es la situación que me lleva a estar, desde el principio, en contra del proyecto, sí se han dado muchas y buenas razones; sin embargo, creo que al hacerse este ejercicio de poder en relación entre principios, no estoy convencido de la propuesta del proyecto.

Si no hay alguna otra intervención, para darle la palabra al señor Ministro ponente. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Señoras y señores Ministros, he escuchado en estos dos días con mucha atención y cuidado los diferentes argumentos que se han esgrimido en contra de la propuesta del proyecto. Entiendo que en materia de interpretación constitucional hay muchas cosas que son sutiles, que son opinables, que dependen de la perspectiva y del enfoque con el cual se aborde un determinado problema, puesto que si los asuntos constitucionales fueran claramente desprendibles de reglas absolutamente claras, pues quizás ni los Tribunales Constitucionales fueran necesarios, lo cierto es que como demuestra el estudio de la justicia constitucional en México y en el mundo, los grandes problemas constitucionales son siempre problemas interpretativos y consecuentemente, discutibles y opinables; sin embargo, a pesar de entender la lógica de los

argumentos que se han planteado, debo decir que voy a sostener el proyecto en sus términos, con la modificación solicitada por la señora Ministra Sánchez Cordero, pero me voy a permitir dar respuesta a las principales objeciones que se le hicieron al proyecto, porque siempre he pensado –lo he dicho en muchas ocasiones en este Tribunal Pleno, y antes de llegar aquí– en un Tribunal, más importante que los votos son los argumentos, porque lo que legitima nuestras decisiones es ante todo los argumentos que cada uno de nosotros expresemos para fundamentar nuestros votos.

Una primera crítica que se hizo de manera reiterada al proyecto, es que el precedente de la Controversia Constitucional 52/2004, no es aplicable, yo discrepo de esto, me parece que es plenamente aplicable, de hecho es lo que ha fundamentado el voto del Ministro Presidente, en congruencia con que el votó en minoría en aquel asunto, los hechos por supuesto que son distintos, en muchas ocasiones la cuestión fáctica no es idéntica, pero lo que asimila a los asuntos es la lógica argumentativa que sustenta el fallo y recordemos que los argumentos que sustentaron aquel asunto de Tabasco, consistieron básicamente en que si bien para el caso concreto que se analizaba no existía en la legislación de Tabasco una excepción al veto del gobernador, para los Decretos relativos al órgano de fiscalización, sí existían otras excepciones no expresas, que era dable concluir un principio de no intervención del Ejecutivo en cuestiones atinentes al régimen interno del Congreso. Se decía entonces, que al igual que en este asunto, aunque no había una excepción expresa al derecho de veto, esta Suprema Corte resolvió que las excepciones al veto de la legislación de Tabasco, no eran limitativas sino enunciativas, y ¡Ojo! Porque por regla general las excepciones son de aplicación estricta y son limitativas, la Corte en ese asunto sostuvo que eran enunciativas ¿con qué argumento? Con el argumento de la división de poderes, atendiendo a la

naturaleza de los actos que se iban a vetar, tan es así, que el precedente no parte de la simple aplicación de la legislación local, como se pretende ahora resolver el asunto, sino de la división de poderes y para ello voy a demostrarlo, creo que ayer lo demostré, pero voy a abundar.

Desde la presentación del asunto, el señor Ministro Cossío (ponente) dijo lo siguiente, cito: “El problema que se nos plantea es el saber si el gobernador cuenta o no con atribuciones para vetar la designación hecha por el Congreso. La línea argumental que les estamos presentando en el proyecto tiene dos vertientes: Por un lado, una serie de consideraciones en torno al principio de división de poderes y por otro lado, una construcción en torno a lo que serían las atribuciones internas de los órganos legislativos.

Creo que con las consideraciones en torno al artículo 116, por un lado y por otro lado, con esas adecuaciones al principio de división de poderes, se podrían introducir cambios en el proyecto en caso de ser aprobado por ustedes, lo realizaríamos en el engrose.

El modo de proceder que les quisiera someter a su discusión es que por razón de los alcances del veto del gobernador, respecto de las cuestiones que resuelve la Cámara, en primer lugar, este veto no es expreso, sino requiere una consideración de carácter sistemático; y, en segundo lugar, que la autonomía plena que tiene el órgano en relación con la Cámara de Diputados o sea el Auditor Superior en relación a la Cámara de Diputados, impide desde mi punto de vista, y así es como lo estamos proponiendo en el proyecto, que el gobernador haga estas consideraciones”. Fin de la cita.

Esto también quedó plasmado de manera clarísima en el engrose y en la sentencia. En la página ciento sesenta del proyecto, perdón de la sentencia cito: “De ahí que si bien como se ha precisado, la

norma constitucional local en su artículo 35, confiere al Poder Ejecutivo el ejercicio de lo que se ha denominado como derecho de veto, también es cierto que atento al principio referido, tratándose de la designación del titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, no procede que el Poder Ejecutivo ejerza dicha facultad de realizar observaciones al Decreto respectivo, ya que ello vulneraría la independencia del otro Poder, por tratarse de una facultad propia relacionada con su organización interna y además, podría propiciar la obstaculización de una función exclusiva conferida al órgano legislativo, como es la revisión de la cuenta pública estatal y municipal, máxime que precisamente el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esta revisión.” Fin de la cita.

Esto derivó de la tesis del rubro siguiente: “DERECHO DE VETO. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE ÉL, ATENTO AL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN DE UN PODER EN OTRO, TRATÁNDOSE DE ACTOS DE DETERMINADA NATURALEZA”, no de que estén expresos en la Constitución local; entonces, en mi opinión es claro que el precedente resolvió expresamente en términos del artículo 116 y de la división de poderes y aquí, es lo que quiero llamar la atención, si este asunto se vota como la mayoría apunta, tendríamos que abandonar el precedente expresamente, y fundamentar por qué se está abandonando el precedente.

Lo que veo delicado —ayer se hablaba de preocupaciones— lo que a mí me preocupa es que cambiemos de criterio interpretativo sin justificarlo adecuadamente. Entiendo que algunos de quienes integran este Pleno, no votaron el precedente y yo también cuando llegué a este Tribunal Pleno, dije: “No me siento atado a los precedentes”, pero quienes sí lo votaron me parece que con las transcripciones que acabo de decir, son justamente las que están

en el proyecto. El proyecto se realizó con base en el precedente. Era un asunto de precedente.

Segundo asunto. Se ha dicho de reglas y principios y se sostuvo aquí que dese el momento en que hay una regla ya no operan los principios. Estoy de acuerdo en esto, no me voy a poner a analizar ahorita y a discutir y a debatir de qué manera las reglas de todas maneras se permean con principios etcétera, porque no viene al caso en este momento. Pero aquí el punto no es ése, aquí el punto es que no hay regla aplicable al caso concreto, por eso debe resolverse con fundamento en la ponderación de los principios que están en juego, como creo que lo hicieron, aunque llegando a conclusiones distintas, el Ministro Presidente y el Ministro Fernando Franco.

Se ha hablado de las reglas del procedimiento legislativo de los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución General; esas reglas no son aplicables al caso. El modelo federal no se puede aplicar, ni por analogía a los Estados, y el proyecto no se fundamenta en el artículo 70 de la Constitución General, y la libertad de configuración no es una regla, también es un principio que debe armonizarse de conformidad con otros principios.

En el caso concreto no existe una regla constitucional que nos dé la respuesta a la problemática del asunto, ni tendría por qué haberla porque la Constitución no es un Reglamento y no tiene que prever todo; de por sí ya tenemos una Constitución demasiado reglamentaria, y aquí el punto es que el asunto, tal como está planteado en el proyecto, y fue planteado por la parte actora, y resolvió la Corte en el precedente, no es si hay regla en la legislación local, en la Constitución local, eso no está a discusión, es claro que no había una excepción en la Constitución local en ese momento para que el gobernador pudiera vetar; eso es

incuestionable, y el proyecto lo dice expresamente. Sin embargo de lo que se trata es si este no establecimiento de una excepción que permita al gobernador vetar la Ley Orgánica, vulnera o no el principio de división de poderes que están obligados a acatar los Estados, de conformidad con la Constitución General de la República; de tal suerte que si el artículo 70 de la Constitución General no es aplicable, mucho menos tienen alguna relevancia los antecedentes históricos de este artículo, porque de aquí –reitero- no se desprende ninguna regla, por eso se está resolviendo con base en principios; si estuviéramos hablando de un asunto que estuviera interpretando la Constitución General, voy de acuerdo, pero ése no era el tema. El tema es: Hay una regla en la Constitución local, y esta regla de la Constitución local vulnera o no vulnera los principios constitucionales, y a la conclusión que llega el proyecto, es que sí los vulnera, sí los afecta; también se habló de legitimidad, monarquía y parlamentarismo.

El proyecto no está estableciendo una cuestión de legitimidad diferenciada, ni creo que esto tenga nada que ver con la monarquía, ni con el sistema parlamentario, ni mucho menos, no creo que la Constitución General y las veintiséis Constituciones y legislaciones locales que impiden el veto del Presidente y de los gobernadores a las Leyes Orgánicas partan de la base de la falta de legitimidad del gobernador o de que consideren que se puede erigir en un monarca; creo honestamente que éste no es el punto. Por supuesto que tienen la misma legitimación democrática el Ejecutivo y el Legislativo, lo que hay que ver es este sistema de pesos y contrapesos, de equilibrio de poderes y colaboración de poderes cómo juega en el caso concreto, y en términos del proyecto, la excepción al derecho de veto es necesaria al principio de autorregulación de los órganos legislativos, que es un principio generalmente aceptado por la doctrina en México y también podemos ver derecho comparado y por la mayoría de las

legislaciones, y este argumento, este punto, este principio, los únicos que se hicieron cargo de él son los Ministros Silva Meza y Fernando Franco González Salas, para decir: Lo ponderamos si nos parece que no pesa lo suficiente, pero parecería que el argumento toral del proyecto, que es éste el principio de autorregulación, generalmente aceptado, pues simplemente se tiene por no puesto, y yo creo que es un tema que se tiene que analizar, y se tiene —en su caso— que ponderar y que valorar cómo juega; entiendo que se pueda llegar a otra conclusión.

Libertad de configuración y división de poderes. Aquí me parece que no hay conflicto entre principios, no hay conflicto entre principios, lo que hay es una ponderación y armonía entre los distintos principios constitucionales para tratar de maximizar los dos principios: La libertad de configuración y la división de poderes; de tal manera que un principio no excluye a otro y se pueda de la mejor manera establecer un sistema de pesos y contrapesos.

La libertad de configuración de las entidades federativas, como he sostenido en muchos precedentes, prácticamente en todos los asuntos en que este asunto se ha discutido en el Pleno, no el libérrima, está sujeta, primero, a los principios constitucionales; segundo, al respeto y al desarrollo, a la protección, a la garantía de los derechos humanos; tercero, a las prohibiciones que establezca la Constitución; cuarto, a las obligaciones que le establezca la Constitución; y quinto, a las inhibiciones que se puedan desprender del texto constitucional.

De tal manera que cuando el artículo 40 -como lo citaba ayer el Ministro Pérez Dayán- habla de soberanía de los Estados, técnicamente no es una soberanía, es una autonomía de los Estados que para su régimen interno tienen que respetar la Constitución. Esta es la esencia de nuestro federalismo, y en mi

opinión, uno de los límites a la libertad de configuración es precisamente el principio de división de poderes contenido en el artículo 116 constitucional; obviamente este principio, como cualquier otro principio no es rígido, se trata de más que una división de poderes, de un equilibrio, de una ponderación, de una colaboración entre Poderes, a través de un sistema de pesos y contrapesos, pero cuando este equilibrio entre Poderes se vea afectado, entonces es cuando la Corte ha desarrollado los estándares de no intromisión, no dependencia y no subordinación, y es precisamente en aplicación de estos estándares establecidos por este Tribunal Pleno, que el proyecto sostiene que la posibilidad de votar leyes orgánicas de los Congresos produce una condición de dependencia del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, desde el momento en que interviene indebidamente en las reglas que se va a dar el Congreso para su propio funcionamiento, obligando con ello al Congreso local a una mayoría calificada para superar el veto.

Por supuesto que este principio de autorregulación no aboga por el aislamiento de los Poderes Legislativos, sino por una condición mínima que les permita reglas para su funcionamiento. No me parece que sea una exigencia desmedida a las entidades federativas, sino en mi opinión, es una exigencia constitucional precisamente para que este sistema de pesos y contrapesos, de equilibrio, colaboración entre Poderes sea real, porque de otra manera como se sostiene generalmente por la doctrina y por los sistemas constitucionales, el principio de autorregulación del Poder Legislativo es esencial en este sistema de equilibrios entre Poderes.

Se habló también de esta cuestión de la corrección normativa, qué valor puede tener el que después la Constitución local haya establecido ya la prohibición del veto. Quiero aclarar que el proyecto no se refiere a esto, fue una cuestión que planteó la señora Ministra Sánchez Cordero y que yo considero que es adecuada, no porque

de ahí vayamos a extraer la conclusión, sino que en el contexto de los dos asuntos que estábamos discutiendo, nos daba un argumento adicional, una visión adicional de que el Congreso, como parte del Constituyente local, hacía expreso lo que antes consideró que era implícito.

Y, por último, quiero responder una pregunta que se hizo ayer. La pregunta es si en una ley ordinaria el Congreso local puede quitar el derecho de veto al gobernador. Creo que esta no es la cuestión, la cuestión es si la Constitución local puede o no afectar el principio de separación de poderes, no estableciendo esta excepción al veto, por qué, porque lo que hizo el Congreso local fue considerar que la vida interna del Congreso, con independencia de lo que dijera la Constitución local, no podía ser sujeto de veto, por qué, porque eso lo había dicho la Suprema Corte en un precedente. Entonces, a mí me parece que no es que el Congreso quiera limitar al Ejecutivo en una ley, por el veto, cosa en la que, y obviamente no estaría de acuerdo, sino que el Congreso parte de la base que el gobernador no tiene esa atribución en el sistema jurídico mexicano, por más que lo tenga en el sistema estadual o local de la entidad federativa.

Por ello, señor Presidente, señoras y señores Ministros, con todo y ser plausibles muchos de los argumentos que he escuchado, voy a sostener el proyecto con la modificación sugerida por la señora Ministra Sánchez Cordero, expresando sin duda como siempre ha sido y no puede ser de otra manera, mi más profundo respeto al derecho que tenemos todos de expresarnos, de votar y de opinar como consideramos que es correcto, y obviamente a los diferentes enfoques siempre dinámicos de un Tribunal Constitucional como este. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Bien, señoras y señores Ministros, antes de dar la palabra al señor

Ministro Franco que lo ha solicitado para una aclaración, y someter a votación el proyecto, tenemos tres precisiones.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Presidente, le aprecio muchísimo, agradezco al ponente, simplemente ante la mención del precedente iba a señalar que en mi caso, y creo que en el caso de varios Ministros no participamos en ese asunto, ya el Ministro ponente lo señaló, y por eso, en mi caso personal consideré que puesto que me estaba posicionando por primera vez respecto en este punto en concreto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, voy a ejercer aquí una facultad, porque no creo que tenga un derecho fundamental a la libertad de expresión en el Tribunal Pleno, creo que es más bien una atribución que me otorga la Constitución, también, con mayor respeto a las consideraciones. Si analizamos con detenimiento la Controversia Constitucional 52/2004, creo que hay que empezar por entender cuál era el problema que se presentaba ahí, y el problema me parece que es relativamente simple.

El gobernador del Estado, pretendió ejercer un derecho de veto en contra de la designación del titular del órgano de Contraloría del Estado, el equivalente a la Auditoría Superior de la Federación. El problema entonces que se presentaba, era el de saber si en términos del artículo 78, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, cabía o no en el ejercicio de la atribución del gobernador, lo relativo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y a su Reglamento interno.

Como todos podemos entender de la lectura del artículo 78, el gobernador del Estado tiene limitadas sus atribuciones para ejercer su veto, en algunas materias la Constitución se lo prohíbe. Entonces, cuando ejerce la atribución para el auditor superior del

Estado, la pregunta que se hace el Congreso es: ¿La designación que nosotros hicimos de auditor superior del Estado, cabe en Ley Orgánica el Poder Legislativo y Reglamento Interior, o no cabe dentro de esa materia? Este me parece que era el tema de esa controversia.

Consecuentemente, aquí había una atribución expresa en el artículo 78, y lo que nosotros teníamos que –insisto– determinar es esta situación. Por supuesto, que la manera en la que se tuvo que entrar y no podía ser de otra manera, y eso creo que no constituye ninguna novedad, es que tenía que ser por el principio de división de poderes, por una parte, porque así lo planteaba en la demanda, y por otro lado, porque eso es lo que prevé la propia Constitución.

Pero aquí insisto yo, y aquí me parece quizá la diferencia entre la aplicación de un caso y otro, y sobre todo la no necesidad si se puede decir así de tener que justificar en este momento ningún tipo de abandono de criterio. Creo que los casos se tienen que ver con la sutileza necesaria para identificar no sólo los problemas fácticos que son distintos sino también las condiciones normativas que son claramente diferenciadas.

Yo en ese sentido, entonces no creo que tenga que hacer ninguna explicación de abandono de criterio, porque no se está abandonando un criterio, sino que ante una disposición expresa que eso no creo que exista duda, saber si ciertas situaciones caben o no en ella, frente a una situación en la cual no hay ningún tipo de disposición en este caso concreto que se da.

En segundo lugar, creo que ayer algunos de nosotros sí hacíamos un ejercicio de ponderación de principios, entre el artículo 40 que tiene la determinación de la soberanía de los Estados y el artículo 116, yo no quise entrar a la discusión -para no aburrir a ninguno de ustedes, ni tomar más tiempo del necesario- sobre cuáles son los conceptos que la doctrina, que la jurisprudencia ha establecido

sobre el concepto de soberanía estatal, no desconozco desde luego los conceptos de soberanía, si quisieran los repasamos aquí entre todos desde Bodin pero no creo que sea el caso de venir aquí a hacer alardes de erudición sobre un caso concreto que no tiene ningún sentido.

Lo único que estaba yo diciendo es que hay un principio en el artículo 40 relacionado con la soberanía de los Estados –que así es como lo denomina la Constitución y el artículo 116- y que a partir de ahí deberíamos hacer un ejercicio de ponderación, para ir entendiendo cuál era la cuestión en uno y otro caso; entonces, creo que en las distintas posiciones de ayer, independientemente de si se daba o no la situación de las reglas, sí teníamos que hacer una ponderación en cuanto a los principios.

Por otro lado, sí quise ser muy claro -y me imaginé que por ahí iba a haber algún reproche- en cuanto a la manera en la que vino evolucionando el régimen de la normatividad del Congreso en el artículo 70 de la Constitución. Yo simplemente dije que éste era un modelo y yo creo que el modelo prevaleció tanto a nivel federal como a nivel de las entidades federativas entre mil novecientos diecisiete hasta mil novecientos setenta y siete, y de mil novecientos setenta y siete a la fecha, en ningún momento pretendí que los Estados tenían que ajustarse a este modelo, simple y sencillamente entendí que se había hecho en setenta y siete a nivel federal con motivo de la reforma política y de ahí derivó hacia las entidades federativas una reserva de ley ¿Por qué? Porque ya existían ordenamientos en las entidades federativas, como en la Federación para regularse, simplemente quise destacar y claramente dije que pedía que no se considerara esto como que una extensión del modelo federal hacia las entidades federativas en este mismo sentido. Por esta razón pienso que el comentario que se ha hecho tampoco tiene el detalle o pega en el punto que pretendía pegar.

Por otro lado, la cuestión que al final de cuentas se reduce es ¿Cuál es el sentido de la autorregulación? Y yo creo que este es el verdadero problema, yo creo que esta idea de la autorregulación como una especie de autonomía que tiene el órgano legislativo para generar sus propias disposiciones, yo creo que este es el punto verdaderamente de fondo, yo no comparto esta idea de que los órganos legislativos tengan una autonomía e insisto, no la comparto porque me parece que precisamente: la nuez, la raíz, el corazón del principio de división de poderes, -si quieren tanto en Montesquieu como en Jefferson o con algunos otros autores que podríamos aquí citar- es la idea de los frenos y contrapesos, no se trata de generar autonomías normativas, se trata de generar las posibilidades de que los distintos Poderes actúen e intervengan entre sí para que se controlen y para que establezcan el sistema de sus diferencias. Creo que este es el verdadero fondo del problema, yo no entiendo por qué tendría que garantizarse un principio de división de poderes a partir de la autorregulación, creo que este no es el tema central, creo que existe efectivamente una condición de autorregulación, pero que la división de poderes no parte de la separación -salvo en una posición antigua del Siglo XIX, que afortunadamente se ha abandonado- para entender que tenemos necesidad de imbricar entre sí a los distintos Poderes, para que precisamente constituyan frenos y contrapesos.

Dejando de lado todos los detalles, creo que este es el verdadero problema, yo no puedo entender que la Cámara o que los Congresos pretendan para sí una condición de autorregulación, la pueden tener ahí donde el orden jurídico les reconozca esa condición normativa, pero por un principio así sea doctrinal, que además no creo que sea la autorregulación el elemento doctrinal que se desprende de la división de poderes, francamente no puedo entenderlo así porque precisamente de lo que se trata es -insisto- de esta imbricación para impedir los excesos y los abusos de los

titulares de los órganos del poder público, y esto creo que es una cuestión pues que está bastante bien desarrollada en muchos aspectos; entonces, yendo al verdadero problema del asunto, yo por qué estoy en contra, porque si no hay una solución de derecho positivo, no puedo extraer del principio de división de poderes contrapesado contra el principio de autonomía de las entidades federativas –para no usar la expresión “soberanía”- que sean los propios órganos legislativos los que generen sus propias condiciones normativas, no veo esto en qué ayuda al orden jurídico, yo por eso hice alusión a una idea que es también un problema muy antiguo, del traspaso prácticamente acrítico de las categorías que se construyeron en el Sistema Constitucional Monárquico hacia los Sistemas Constitucionales Democráticos.

Creo que esta idea de que el Legislador puede autorregularse, parte en buena medida de que la idea de la soberanía nacional sólo está radicada en la Asamblea Nacional o en el Órgano Legislativo y esto yo no lo puedo compartir; esto tenía sentido en un momento muy inicial de la Francia del Siglo XIX, pero no se aviene a un modelo presidencial –que no parlamentario– en el cual la legitimación del Presidente de la República y la legitimación del Congreso es exactamente la misma: Tan democrático es uno como el otro, tan legítimo es uno como el otro. Si esto lo concatenamos con la división de poderes precisamente se logra el principio o el balance de frenos y contrapesos; y si esto es así, entonces no encuentro por qué la separación del Órgano Legislativo en cuanto a la determinación de sus propias normas sea un modo de garantizar la división de poderes. La división de poderes genera división, pero también genera control, y yo creo que aquí lo importante es que salvo ahí, donde el órgano democrático haya generado sus condiciones y sus soluciones de control, se tiene que mantener la regla general de la división de poderes que son frenos y

contrapesos precisamente; de ahí la posibilidad de que donde no haya solución normativa o ésta sea contraria a un elemento importante por la forma en que actúa el Presidente de la República o el gobernador de los Estados, se tiene que mantener –insisto– un principio de división de poderes que garantice precisamente el control, los frenos, los contrapesos, la reciprocidad, para que no se desborde el ejercicio del poder público, que es el elemento central de protección de derechos humanos, precisamente la limitación al poder público y por otro lado de la funcionalidad del Estado constitucional. Yo por estas razones, señor Presidente –y también como decía el Ministro Zaldívar– con el mayor respeto a las posiciones de cada cual, voy a seguir estando en contra del proyecto y nada más. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¿Sí da tiempo antes del receso?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está usted en el uso de la palabra. Usted es el límite.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Sí, yo también en el absoluto respeto a las discrepancias de criterios, la única aclaración que quisiera hacer, porque sí me vino cita, fue en la que debíamos justificar el abandono del criterio de la Controversia Constitucional 52, que yo sí voté y con la que yo no creo que tenga ninguna discrepancia con lo que estamos resolviendo ahorita, y fue

algo que traté de explicar desde mi intervención, pero si no quedó claro voy a tratar de decir por qué no es igual a este precedente.

Dijeron y partimos de que en la discusión se hablaba de que había reglas y principios, y yo de ahí partí mi opinión para determinar cuando se trata de una cuestión formal; es decir: ¿Tiene o no facultades el gobernador para llevar a cabo un veto? Yo creo que no estamos en el aspecto de juzgar, en primer lugar un principio. ¿Por qué razón? Porque todo lo que hacen los gobernados si no está prohibido está permitido, pero todo lo que hacen las autoridades tiene que estar expresamente establecido o implícitamente establecido para que puedan hacerlo; entonces, si se dice: “No tiene facultades.” ¿Pues qué tenemos que hacer? Revisar la ley del acto para saber si tiene o no facultades.

¿Cuál era la ley aquí a revisar? Era la Constitución del Estado de Baja California, que en su artículo 34, vigente en aquella época, establecía una regla general para que el gobernador llevara a cabo observaciones o veto, y dos excepciones que decían: “Con excepción de que no puede en un momento dado referirse u observar nada en relación con la apertura de sesiones del Congreso ni en resoluciones que se den en materia de juicio político.”

Entonces, la conclusión es: Si se trata de una regla que faculta al gobernador a realizar observaciones, pues la regla creo que es clara: Sí tiene facultades para realizar observaciones porque tiene la regla genérica de hacerlo y no está comprendida dentro de las excepciones que marcaba en ese entonces el propio artículo 34; esto por lo que hace a la obligación formal; es decir, a la parte formal de decir: tenía o no facultades. Sin embargo también dije: No se ocupa el proyecto de esa situación, ni ha sido hasta ahorita materia de impugnación expresa el oficio de observaciones, dijimos: En el oficio de observaciones el gobernador observó muchísimas

cosas, entre ellas, que si se debía de cumplir o no con principios de austeridad presupuestal, observó desde un principio el artículo Segundo Transitorio porque no estaba de acuerdo en que la ley entrara en vigor desde el momento en que se había aprobado —decía— no una ley para que entre en vigor debe esperarse a que se promulgue y que se publique, también observó la creación de algunas autoridades internas del Congreso del Estado.

Entonces, yo lo que dije en mi intervención: Si hubiéramos entrado al análisis del escrito de observaciones y hubiéramos analizado cada una de ellas, entonces ya no estaríamos analizando reglas, ahí tendríamos que ver si la actuación del gobernador en cada una de las observaciones que fueron formuladas, estaban o no siendo violatorias del principio de división de poderes.

Pero, les dije, eso no fue impugnado de esa manera, ni el proyecto se ocupó de esa manera de su análisis, lo único que se adujo como concepto de invalidez y se analizó en el proyecto, fue si tenía o no facultades, y vuelvo a repetir, para saber si hay o no facultades no estamos a los principios, estamos a las reglas que determinan si la ley correspondiente le otorga o no esa facultad, pero nunca fuimos al fondo de las observaciones para ver si éstas eran o no violatorias del principio de división de poderes.

¿Qué pasó en Tabasco? En Tabasco fue diferente, en Tabasco empezamos analizando el problema formal y si ustedes ven en el proyecto que tengo a la mano, primero que nada se estableció ¿Qué decía el artículo 78 de la Constitución de Tabasco para ver si el gobernador tenía o no facultades para formular el veto? y se dijo: El artículo 78 está estableciendo la facultad genérica también de que pueda formular observaciones, que pueda formular un veto, pero establece restricciones; y ¿Cuáles eran las restricciones? Muchísimas más, aquí se establecía que no podía determinar, dice:

Cuando éste ejerce funciones de Colegio Electoral, o de jurado, o la procedencia del juicio político, o incluso, aquí se establecía que no podía vetar la propia Ley Orgánica del Estado, el Reglamento y otras cosas más.

Entonces, primero que nada el proyecto lo que hace es analizar el artículo 78 para determinar si el gobernador tenía o no facultades, y entonces dice: Así pues el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local establece los casos en que no podrá ejercer el veto, y dice: Los casos son estos, de lo que deriva precisamente que el Constituyente local contempla entre otros casos determinados en los cuales por tratarse de facultades propias o de índole interna del Consejo puede o no emitir la Ley Orgánica, el Reglamento, y dice, y no prevé que el Poder Ejecutivo formule observaciones al respecto.

Pero luego viene otro párrafo y dice: En estas condiciones aun cuando en el citado artículo 78, o sea, la facultad formal quedó determinada, sí puede formular un veto pero aun cuando no hay una prohibición expresa y sí hay una facultad general, dice, aun cuando en el citado artículo 78 el Poder Legislativo estatal no se señala expresamente que el Poder Legislativo, no podrá formular observación respecto de cuestiones relativas la regulación, estructura externa 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 al acto.

Que eso fue lo que se hizo en aquel asunto, entramos al análisis del acto concreto y aquí se analiza primero que nada de qué se trataba, del nombramiento del auditor y entonces dice: Aquí en el nombramiento del auditor aunque tienes la facultad genérica de vetar, aquí no puedes porque es una facultad específica del Congreso del Estado y analiza primero que nada —dice— la

Constitución Política de Tabasco está disponiendo cuáles son las facultades del Congreso y analiza el artículo 36, el 40, el 132, el 72 el 73 y llega a la conclusión de determinar que en estos artículos la facultad de nombramiento del auditor del Estado es exclusiva del Poder Legislativo y que no hay injerencia alguna dentro de esta facultad a la intervención del gobernador, y esto es lo que con posterioridad analiza el proyecto y dice: No hay injerencia alguna en el gobernador en esta facultad que tiene exclusivamente el Congreso del Estado, por esa razón, si lo hizo, viola el principio de división de poderes, pero ¿Qué sucedió? Aquí analizamos en el fondo el problema que se había vetado, y entonces, se dijo: No existe la posibilidad de que vetes y violas la división de poderes, aun cuando el artículo 78 no te está estableciendo una prohibición expresa.

En el caso concreto, no llegamos a analizar nunca el fondo de las observaciones del gobernador, y yo lo dije en mi intervención: Caso distinto sería si la hubiéramos analizado. Nosotros nos quedamos exclusivamente ¿Tiene o no tiene facultades el gobernador del Estado para poder vetar? ¡Ah! bueno, pues nos quedamos en análisis de la regla, no en el análisis de principio. El análisis de principio habría sido si hubiéramos entrado a analizar si en la objeción que hizo de que se estaba excediendo del presupuesto o en la creación de los organismos internos que estaba proponiendo había o no un problema de intromisión por parte del gobernador, ahí, sí podíamos haber analizado el principio de división de poderes, aun teniendo la facultad para poder realizar el veto; es decir, en el asunto que ahora estábamos analizando nos quedamos en la primera parte; en el asunto de Tabasco analizamos las dos, dijimos: Aunque tiene facultades para vetar, esa facultad viola el principio de división de poderes porque se está entrometiendo en una facultad específica del Congreso del Estado.

Entonces, creo que son dos cosas totalmente distintas a lo que estamos analizando aquí. Si aquí entráramos a analizar el oficio de observaciones y en cada una de las observaciones establecidas dijéramos: Aquí sí puede haber intromisión ¿Por qué? Pues porque está determinando que no debe de crear determinados órganos, bueno, pues a lo mejor ahí estamos interviniendo en cuestiones que confiere la Constitución exclusivamente al Congreso del Estado, pero nunca analizamos el oficio de observaciones en particular, lo único que analizamos fueron las facultades del gobernador para poder vetar o no una ley, y esa ley, conforme a lo establecido en el artículo 34 constitucional vigente en ese momento, le decía que sí podía realizar el veto.

Ahora, el veto material que realizó para determinadas cosas ¿era o no violatorio del principio de división de poderes? Eso no se analizó. En cambio, acá en Tabasco sí llegamos a la segunda parte, dijimos: Sí tiene facultades de vetar ¿Por qué? Porque el artículo 78 te establece la facultad genérica, no hay prohibición en las excepciones, sí puedes vetar. ¡Ah! pero el veto que realizaste viola el principio de división de poderes ¿Por qué? Porque está dentro de tus facultades o dentro de las del Congreso del Estado? Y ahí se analizan las facultades del Congreso, y se dice: No, son exclusivas del Congreso del Estado; por tanto, si vetaste, violas el principio de división de poderes, pero una cosa es la facultad formal, que es analizar reglas, hay o no competencia, y otra es la facultad materialmente ejercida, para en todo caso determinar si ésta viola o no el principio de división de poderes.

Por esas razones, señora Ministra, señor Presidente, señores Ministros, yo no considero necesario justificar un abandono de criterio, que en mi opinión no se está abandonando, son casos totalmente diferentes. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Si me permite el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, que había pedido el uso de la palabra, voy a hacer unas consideraciones en relación con el asunto, en la situación en que nos encontramos ahorita.

Ya en la sesión del día de ayer, cada uno de los señores Ministros, en las ocasiones que consideraron pertinentes y oportunas, tuvieron la intervención en relación de manifestar su posición frente a la propuesta concreta del proyecto.

El día de hoy lo hicimos algunos, y el señor Ministro ponente, al hacer uso de la palabra hizo las consideraciones que él estimó pertinentes en relación con las expresiones relativas a la propuesta de su proyecto, y esto lo llevó finalmente, después de que hizo las consideraciones por las cuales no la compartía, para efecto de hacer variar el sentido de su proyecto, algunas modificaciones, salvo las que él mismo aceptara, a sostener la propuesta del proyecto.

Esto nos llevó a hacer algunas aclaraciones, como ahora se hacen, a partir de una consideración concreta que él hizo en relación con el ponderar, y valorar el abandono y la confirmación de un criterio específico que ha sido invocado en su proyecto, el cual está sosteniendo, creemos que no es ni el momento oportuno ni válido para hacerlo, en tanto no se resuelva sobre la pertinencia o no de la propuesta que se está haciendo, donde eventualmente ahí sería ya en una situación posterior donde se hiciera una valoración en ese sentido.

Aquí lo que tendríamos que hacer, que es lo que yo propongo a este Tribunal Pleno, a partir de la atribución que me corresponde como director de este debate, considerando que ha sido

suficientemente debatido, tomar una votación que resuelva ya este asunto en sus términos, en tanto que creo que las consideraciones de lo que están, vamos, ha sido como siempre, en la continuación de un diálogo estrictamente jurídico que ha sido evidente, donde cada una de las señoras y señores Ministros han expresado con toda la libertad su interpretación, su percepción, el sustento jurídico para emitir en un momento que sea el siguiente, un voto, un voto que resolverá como en cualquier democracia judicial de un cuerpo colegiado, cuál es la orientación que se da a este planteamiento. Todos los planteamientos son respetables, han sido como siempre, insisto, serios, comedidos y respetuosos, no han sido de otra manera; se comparte o no se comparte y eso es lo que ahora vamos a dilucidar en una votación, y para estos efectos le ruego al señor secretario que la tome, a favor o en contra de la propuesta del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra de la propuesta.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos en contra de la propuesta modificada del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, SUFICIENTE PARA APROBARLO EN ESE SENTIDO, EN CONTRA.

No estamos señoras y señores Ministros en el supuesto del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 105 como nosotros sabemos, en tanto que el acto impugnado es eso, un acto y no una norma general, no requiere de un conocimiento de votación calificada, y esto nos lleva en función de que hay una propuesta de invalidez que no ha alcanzado la suficiencia calificada para estos efectos, y ha sido en contra, digo, si este fuera el caso, pero aquí ha sido en contra de esta propuesta al desechamiento y al turno por riguroso orden del Ministro que se encuentre precisamente en esta situación, para que presente un nuevo proyecto a la consideración de este Pleno, pero quisiera hacer esta consideración a las señoras y señores Ministros.

Dada la íntima vinculación jurídica que tiene la siguiente controversia, que es la promovida por el Poder Ejecutivo, precisamente en relación con estos actos, propongo a este Tribunal Pleno: **QUE SE RETIRE ESTA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2010**, para que sea esta segunda returnada también al Ministro o Ministra a quien le corresponda en este turno riguroso.

De esta suerte solicito de ustedes la aprobación para esta situación en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

De esta suerte proceda señor secretario en consecuencia de las votaciones aquí tomadas.

Vamos a un receso para continuar con nuestra sesión pública ordinaria en diez minutos, la disculpa de que no tomamos el receso

pero para no perder la continuidad en esta decisión. Vamos pues a un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:15 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, vamos a reanudar la sesión. Dé cuenta señor secretario, por favor.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2011. PROMOVIDA POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

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

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN XI, PÁRRAFOS ANTEPENÚLTIMO Y ÚLTIMO, 317, PÁRRAFO SEGUNDO, 318, PÁRRAFO SEGUNDO Y 319 EN LA PARTE QUE ESTABLECE: "...SALVO QUE UNO DE LOS HECHOS SEA TIPIFICADO COMO DE SECUESTRO, EN CUALQUIERA DE SUS VARIABLES O MODALIDADES, PUESTO QUE EN ESTE CASO NO OPERA LA PRESCRIPCIÓN.", DE LA LEGISLACIÓN PENAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL OCHO DE AGOSTO DE DOS MIL ONCE, LA QUE SURTIRÁ EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTE FALLO AL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES; Y,

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, ponente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, el proyecto que someto a su consideración corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad

promovida por la Procuraduría General de la República, en contra de los artículo 13, fracción XI, 317, 318 y 319 del Decreto 114, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la legislación Penal del Estado de Aguascalientes, publicado en el Diario Oficial de esa entidad, el ocho de agosto de dos mil once.

El problema de constitucionalidad planteado en los conceptos de invalidez, consiste en que las disposiciones combatidas transgreden, entre otros, los artículos 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, porque el Congreso de la citada entidad federativa no es competente para legislar aspectos sustantivos del delito de secuestro, ya que de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI constitucional ya mencionado, y en términos de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria del citado dispositivo constitucional, la atribución de normar los aspectos sustantivos de ese delito corresponde al Congreso de la Unión, y sólo se prevé la participación de los tres órdenes de gobierno en aspectos de coordinación para prevenir y sancionar esa conducta.

Resalto dos cuestiones: Una primera, que tal cual nos ha informado la Secretaría General de Acuerdos. El artículo 13, que es uno de los combatidos fue modificado y esta reforma, esta modificación fue publicada en febrero dieciocho de dos mil trece, en el Periódico Oficial de la entidad; sin embargo, en esta modificación el artículo 13 sólo recibió una adición, esto es, una fracción adicional y una modificación en uno de sus párrafos, pero que ninguna de ellas impacta los artículos que han sido combatidos en esta acción de inconstitucionalidad.

En un segundo punto, pido me apoyen a considerar que los Resultandos Quinto, Sexto y Séptimo, se recorrerán en su orden porque están numerados como Seis, Siete y Ocho. Es ésta la primera presentación señor Presidente, dejo a su consideración someter al análisis de este Tribunal Pleno los temas procesales,

como son: Competencia, oportunidad, legitimación e improcedencia, y una vez que éstos sean resueltos eventualmente hacer un planteamiento de fondo contenido en el proyecto. Es cuanto señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro ponente. Bien, como sugiere el Ministro ponente, pongo a la consideración de las señoras y señores Ministros, los temas procesales alojados en los Considerandos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto, relativos a competencia, oportunidad, legitimación activa y las causas de improcedencia.

Están a su consideración señoras y señores Ministros, si no hay alguna observación les consulto si se aprueban de manera económica y definitiva. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADOS.**

Bien, visto lo avanzado de la hora y para que exista continuidad en éste y en los siguientes asuntos que están listados de manera inmediata, en donde tienen temas similares, con sus particularidades que habremos de enfrentar el próximo jueves, voy a levantar la sesión pública ordinaria del día de hoy y convocarlos a la que tendrá verificativo el próximo jueves en este lugar a las diez treinta de la mañana. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS)