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 18 DE FEBRERO DE 2013

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
94/2011	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)</p>	3A43Y44

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
18 DE FEBRERO DE 2013.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

(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 usted, por favor, dar cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 20 ordinaria, celebrada el jueves catorce de febrero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora 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, por favor.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
94/2011. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE TIJUANA, ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA, EN CONTRA DE
LOS PODERES LEGISLATIVO Y
EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD
FEDERATIVA.**

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

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

**SEGUNDO. SE SOBREESE EN LA CONTROVERSIA RESPECTO
DE LOS ACTOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO
SEGUNDO DE ESTE FALLO.**

**TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL DECRETO
NÚMERO 67, MEDIANTE EL CUAL SE ACEPTAN EN LOS
TÉRMINOS SEÑALADOS EN EL PRESENTE DICTAMEN, LAS
OBSERVACIONES FORMULADAS DE MANERA PARCIAL AL
DECRETO NÚMERO 47, RELATIVO A LAS REFORMAS A LOS
ARTÍCULOS 2º, 17, 18 Y 19 DE LA LEY PARA LA VENTA,
ALMACENAJE Y CONSUMO PÚBLICO DE BEBIDAS
ALCOHÓLICAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA,
REALIZADAS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO, JOSÉ
GUADALUPE OSUNA MILLÁN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO
OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EL OCHO DE
JULIO DE DOS MIL ONCE.**

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. Señora y señores Ministros, la presente controversia constitucional es promovida por el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California, en contra del Poder Legislativo de dicha Entidad Federativa, con motivo del Decreto Legislativo por el que se expidieron diversas reformas a la Ley para la Venta, Almacenaje y Consumo Público de Bebidas Alcohólicas del Estado de Baja California.

El Municipio actor cuestiona la validez formal del procedimiento legislativo que dio origen al referido Decreto, a través del cual se establecen límites a los horarios de funcionamiento de establecimientos dedicados a bebidas alcohólicas y se impone a los Municipios la obligación de implementar programas de prevención de accidentes.

En el proyecto que se somete a la consideración, por las razones que en su momento detallaré, se propone declarar infundados los dos conceptos de invalidez propuestos, y por tanto, reconocer la validez del precepto impugnado.

Y antes de que el Ministro Presidente someta a votación los aspectos procesales, quiero comentar a este Honorable Pleno, que el señor Ministro Cossío me hizo una observación en relación a que se ajustara el Considerando Segundo, de precisión de los actos reclamados, a la forma como se hizo en una serie de asuntos fallados recientemente la semana pasada por este Tribunal, en el cual más que una cuestión de precisión de actos impugnados, se tomó como una cuestión efectivamente planteada y, consecuentemente con esto, eliminar el Segundo Considerando en que se sobresee en relación con estos actos.

Realmente hemos venido tomando estas dos posturas en distintos asuntos, pero dado que recientemente acabamos de optar por una de estas opciones, creo que lo razonable, como lo solicitó el Ministro Cossío, antes de entrar a sesión, es ajustarlo para que tengamos esta congruencia.

Sería la única modificación que plantearía en este momento al proyecto señor Presidente, para que si usted lo considera oportuno, se pudieran votar los aspectos procesales. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro ponente. Voy a someter a consideración, como lo ha solicitado el señor Ministro ponente, estos Considerandos de carácter procesal.

El Considerando Primero: Competencia.

El Segundo, con la adecuación que propone el señor Ministro ponente: La precisión de los Actos Impugnados.

El Tercero: La Oportunidad.

El Cuarto: La Legitimación Activa, la Legitimación Pasiva.

El Considerando Quinto: Las Causas de Improcedencia.

Consulto a la señora y señores Ministros si hay alguna observación en relación con estos temas. Si no hay alguna, también les consulto si se aprueban en forma económica de manera definitiva. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADOS,** señor secretario.

Y llegamos al Considerando Sexto, que aloja el estudio de fondo, donde propone el proyecto en relación con cada uno de los conceptos de invalidez, el estudio y propuesta que sustentan precisamente los puntos decisorios a los cuales se ha referido el señor Ministro ponente. Le voy a pedir al señor Ministro Zaldívar, si

nos vamos yendo precisamente por cada uno de estos conceptos de invalidez.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, efectivamente se plantean dos conceptos de invalidez que me parece que pueden analizarse separadamente ya que cada uno de ellos pretende tener méritos propios.

Debo anunciar a este Tribunal Pleno —como se dice en el proyecto— que se parte para el estudio, de la teoría que ha venido desarrollando este Tribunal Pleno, en el sentido de que no cualquier violación al proceso legislativo da lugar a su invalidez. Por un principio de deferencia al Poder Legislativo, sólo aquellas violaciones procedimentales de cierta gravedad dan lugar a que se proceda a la invalidez, sobre todo cuando se afectan los principios básicos de la democracia representativa.

En ese sentido, el primer concepto de invalidez que se elabora en la demanda, es relativo a la modificación de una ley que debe provenir de una iniciativa de reforma y de una adenda. En este primer concepto de invalidez se plantea que las reformas aprobadas no tuvieron su origen en una iniciativa, sino que provienen de una adenda, lo cual resulta ilegal porque la finalidad de las adendas no es introducir reformas al ordenamiento jurídico, sino únicamente constituyen un medio para clarificar una iniciativa, en términos del artículo 118, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; sin embargo, se considera que este concepto de invalidez es infundado, porque no obstante que, en efecto, el contenido de la adenda no constituye en sentido estricto —en el caso concreto— una aclaración o un complemento a la iniciativa original, sino más bien es un proyecto de reforma distinto al de la iniciativa original y que finalmente en el Dictamen se optó por la propuesta de la adenda, en el proyecto se señala que ello no

entraña una violación al procedimiento legislativo con potencial invalidatorio del mismo, puesto que, en todo caso, la adenda fue presentada por diputados quienes tienen el derecho de iniciativa y dictaminada en Comisiones, encargadas de examinar la iniciativa original que abordaba la misma temática que la adenda; asimismo, el Dictamen respectivo fue sometido a votación por el Pleno del Congreso, cumpliéndose los requisitos que exige la Constitución local y la Ley Orgánica.

Debemos decir adicionalmente, que las Comisiones están facultadas para modificar una iniciativa, por lo que en este caso, si no se aceptó la propuesta de la iniciativa original, ello, podríamos considerar la adenda que constituye una modificación a la iniciativa original, lo que se encuentra dentro del ámbito de las facultades de las Comisiones; es decir, las Comisiones pueden modificar de la forma que ellos consideren conveniente una determinada iniciativa, siempre y cuando estemos dentro de la materia de la misma iniciativa, por lo que en este caso si en el Dictamen se plantea una propuesta distinta de la de la iniciativa y se aprueba favorablemente por parte del Pleno del Congreso, estimamos que es una reforma válida no obstante que formalmente se haya hecho a través de una adenda. Esta es la solución que se aporta para el primer concepto de invalidez Presidente, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a la consideración de la señora y señores Ministros. Si no hay algún comentario, les consulto si se aprueba esta propuesta. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA SEÑOR SECRETARIO.**

Vamos al segundo concepto de invalidez señor Ministro Zaldívar, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, el segundo concepto de invalidez es el relativo a que no se notificó al Ayuntamiento actor la sesión de las Comisiones Unidas, en las que se discutirían las observaciones formuladas por el gobernador del Estado. En relación con este aspecto, es importante primero tomar en cuenta las peculiaridades del caso, para posteriormente determinar si hubo o no una vulneración al procedimiento y en tercer lugar, cuál es la naturaleza de esta vulneración entendiendo de antemano que en estos aspectos, sobre todo el tercero, pues no dejamos de entrar en un terreno muy opinable que depende sobre qué premisas estamos construyendo la solución.

La parte actora argumenta —en este aspecto— que se violó su derecho a hacerse representar en la sesión de Comisión de Dictamen Legislativo, en la que se analizaron y discutieron las observaciones formuladas por el gobernador, ya que se omitió efectuar el anuncio respectivo, cuando menos con cinco días de anticipación como lo exigen los artículos 30, fracción II, de la Constitución local, y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad.

Hay que tomar en cuenta que el Ayuntamiento sí fue llamado oportunamente cuando se discutió el Dictamen primeramente, pero una vez que se aprueba el proyecto por el Congreso, lo regresa con observaciones el gobernador, y en esta segunda oportunidad es donde alega que no fue escuchado.

El proyecto señala —en primer lugar— que el derecho de los Ayuntamientos de enviar un representante a las sesiones de Comisiones se circunscribe a los casos en que se discuten asuntos de carácter municipal en términos de la Constitución local, considerando que efectivamente la materia de bebidas alcohólicas

tiene un ámbito de competencia municipal y por tanto, sí existía la obligación de anunciar las sesiones correspondientes.

Posteriormente, se analiza si dicha obligación también se surtía con motivo de la discusión de las observaciones formuladas por el Ejecutivo local, concluyendo en sentido afirmativo, pues la propia Constitución de la entidad señala que si un proyecto de ley es devuelto con observaciones del gobernador, éste debe ser examinado y discutido de nuevo, analizando nuevamente el supuesto de que los Ayuntamientos tienen derecho a participar en las sesiones de la Comisión.

Posteriormente, en el proyecto se apunta que no existe ningún elemento de prueba con el que se acredite la notificación al Ayuntamiento actor para esta última sesión de Comisiones, porque si bien es cierto que se presenta como prueba un anuncio en página de Internet que en cierta fecha le fue hecha una notificación al Ayuntamiento, por un lado, no hay certeza de qué contenía esta notificación, y por otro lado, no se cumplía con el plazo de cinco días.

De tal suerte que establecido que hay una violación al procedimiento legislativo, procede evaluar cuál es su potencial invalidatorio, y en este sentido —en nuestra opinión— consideramos que no se trata de una violación de tal manera grave que lleve a la invalidación de la reforma legal, puesto que la intervención de los Ayuntamientos en asuntos de su competencia se limita a participar en los trabajos de Comisiones de dictamen legislativo, y sin negar el trabajo de Comisiones, es central, su naturaleza es distinta de las discusiones de Pleno, donde tenemos precedente de que cuando no fue llamado el gobernador de un Estado se invalidó la reforma, toda vez que el trabajo de Comisiones es preparatorio y técnico, simplemente para emitir un

dictamen, y aunque la participación de los Ayuntamientos sea de fundamental importancia para la emisión de un dictamen informado, considero que ésta no trasciende a la aprobación de la norma porque se trata de un documento de trabajo en el cual se desarrollará la deliberación política, pública, por lo que la influencia que pueda tener su intervención en esta etapa no impacta la conformación de la voluntad parlamentaria; se establece además en el proyecto que la equidad en la deliberación parlamentaria no se vio afectada con la violación cometida en perjuicio del Ayuntamiento de Tijuana por lo que se encuentra que la calidad democrática de la decisión final no se vio comprometida.

Adicionalmente a estos argumentos que se contienen en el proyecto, yo me permito someter a su consideración alguna argumentación complementaria en el mismo sentido. Por un lado, creo que tenemos que tomar en consideración que en el caso concreto, el Ayuntamiento sí fue escuchado de manera original en relación con el tema materia de la ley, y si bien es cierto que después no fue escuchado en relación con las observaciones, sí tuvo esta posibilidad de manifestar en el tema de que se trata lo que él consideraba conveniente.

También, me parece que tendríamos nosotros que establecer con claridad cuál es la naturaleza de esta intervención de los Ayuntamientos a que se refiere el artículo 30 de la Constitución de Baja California; considero que no puede verse como una regla de formación de la voluntad del Estado, sino más bien como un elemento de información que resulte útil y necesario en fase técnica del procedimiento de elaboración de leyes. De ahí que se hace una distinción en el proyecto entre la etapa del dictamen y la etapa del Pleno.

Se me hace importante destacar a ustedes cuál fue la idea en el procedimiento de reforma que dio origen al artículo 30 de la Constitución de Baja California. Se advierte que la finalidad fue incluir a los Ayuntamientos para constitucionalizar una práctica que se daba en las Comisiones del Congreso, que era invitar a servidores públicos, federales, estatales y municipales, cuando se analizaran asuntos concernientes con sus ramos. En el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales se dice lo siguiente, cito: “Con relación a la reforma del artículo 30, quienes integramos esta Comisión, coincidimos plenamente con los autores de la iniciativa en que el fortalecimiento municipal debe ser pleno, por ello es importante su participación en el proceso legislativo; no pasa inadvertido para quienes suscriben el señalar que por práctica legislativa, las Comisiones, órganos de trabajo de esta soberanía, han invitado a servidores públicos, federales, estatales y municipales cuando se estudia o analiza una ley o algún aspecto concerniente a sus respectivos ramos, por lo que la reforma en comento brinda mayor certidumbre jurídica a nuestro ordenamiento constitucional y prevé de modo expreso esta práctica en el Poder Legislativo”.

De tal suerte que si nosotros atendemos a cuál es la interpretación que se da a este artículo, la idea era invitar a los Municipios, invitar a los servidores públicos para tener mayores elementos en sede de las Comisiones, no otro.

Otra cosa diferentes sería, por ejemplo, el tema de reformas constitucionales de los Estados donde sí se requiere la voluntad de los Municipios en la participación de la formación de la voluntad estatal, y de tal manera que tomando en consideración los antecedentes del caso en donde efectivamente sí fue citado para intervenir y para dar la información necesaria cuando se discutió por primera ocasión en el dictamen, y toda vez que los antecedentes

legislativos de cómo y para qué se da esta reforma al artículo 30 de la Constitución local, y la doctrina de esta Suprema Corte de que no cualquier violación al procedimiento implica la invalidez de éste, sino solamente aquéllas que tienen consideración grave e importante en la formación de la voluntad del órgano legislativo, lo cual se tiene que analizar caso por caso, me parece que la hipótesis de la controversia que se nos presenta, esta vulneración al procedimiento que sin duda existe, no alcanza para invalidar la reforma.

De cualquier manera, como lo dije al inicio, entiendo que este punto es muy opinable, porque estamos en una cuestión argumentativa fina al caso concreto, tratando de ir construyendo esta teoría constitucional sobre los vicios al proceso legislativo, pero como cuando uno elabora un proyecto tiene que tomar una decisión por más opinable que sea, al final habiendo ponderado todos estos elementos, me parece que la decisión, no diría correcta, porque en esto no creo que haya algún correcto o incorrecto, sino la que me pareció que tenía mayores méritos argumentativos, es precisamente la que se plantea en el proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Yo estoy en desacuerdo con este punto. Como lo dice muy bien el Ministro Zaldívar, es un asunto opinable ¿Por qué? Porque la evolución en la que hemos estado inmersos en la Suprema Corte, era, como recordarán todos ustedes, aquélla en la que se hablaba de la posibilidad de que el Pleno prácticamente convalidara cualquier violación procedimental legislativa a una en la cual hemos, creo yo, refinado las categorías del análisis: Primero, para identificar la violación, y segundo, para caracterizarla como invalidante o no invalidante; de los hechos no discuto absolutamente nada, creo que

los describió muy correctamente el Ministro Zaldívar, simplemente decir que cuando se emite la notificación al Ayuntamiento, ya había vencido el plazo de cinco días. Y segundo, le llega a las nueve de la mañana por una empresa de mensajería privada esta notificación al Ayuntamiento –a las nueve, insisto– del día mismo de la sesión, cuando la sesión empezaba a la una de la tarde.

¿Por qué creo yo sin embargo que sí se da esta situación de vulneración? Primero, entiendo lo que nos decía el Ministro Zaldívar del dictamen legislativo, de la exposición de motivos que en su momento se dio, pero por práctica que hubiere sido esta condición, los propios diputados aceptaron establecerla en primer lugar en la Constitución del Estado, y en segundo lugar repetirla prácticamente idéntico en la Ley Orgánica.

La Constitución del Estado, en el artículo 30 dice: “Las Comisiones de Dictamen Legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación –es un mínimo de cinco días– la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que puedan enviar a un representante que, sin voz tome parte en los trabajos. El mismo procedimiento se seguirá con: I. El Poder Judicial; y II. Los Ayuntamientos, cuando la iniciativa se refieran a los asuntos de carácter municipal en los términos de esta Constitución”. Y el artículo 120, de la Ley Orgánica prácticamente dice lo mismo.

Entonces, siendo completamente correcto el decir que se pasó de una práctica, se pasó de una práctica a un requisito, y creo que este requisito, sí es un requisito importante. En segundo lugar, como lo dice el mismo proyecto, yo no coincido que haya una diferencia entre primera y segunda vuelta, creo que esto es una cuestión contingente a la situación que se va dando en el procedimiento. Creo que aquí lo relevante es que se escuche al Municipio o al

Ayuntamiento para efecto de que exponga las razones que su juicio le parezcan convenientes respecto de esa misma ley que se está creando en este caso concreto. Tampoco me parece que sea un elemento determinante el decir que se trata de un trabajo de carácter técnico. Yo no sé si todo el tema que se da en los dictámenes es técnico, creo que los dictámenes tienen un alto componente político, en muchas ocasiones lo hemos visto, y se sabe, y todos nosotros conocemos esos procesos, hay, cierto, un trabajo técnico, pero también hay un trabajo de negociación política, y hay una gran cantidad de circunstancias de diversa naturaleza que concurren a estos mismos trabajos, y creo que sí es importante que si la Constitución dice que los Ayuntamientos deben de participar, pues los Ayuntamientos estén en la posibilidad de defenderse, dar sus puntos de vista, en fin, todos los trabajos que sean en este mismo sentido.

Por otro lado, a mí me parece que con el precedente hay una diferencia ¿por qué? Porque en el precedente el hecho de que no se invite a un diputado a participar en una Comisión, o que se haya dado esa violación, es una situación que puede ser remediada por el propio diputado en su participación en el Pleno, cuando se someta a votación el dictamen.

Sin embargo, para un Ayuntamiento esto le queda completamente excluido. El Ayuntamiento que va a la sesión de dictamen, hace valer todos sus argumentos, puede presentar todas las condiciones, de hecho se dice que forma parte de este órgano deliberante, con voz, pero sin voto; y consecuentemente da éste conjunto de razones. Al final de cuentas ya dijo lo que tenía que decir en una condición procedimental, y finalmente, si se le hace caso o no, pues esto ya será una cuestión distinta, pero el Ayuntamiento ya no regresa al Pleno, porque desde luego no lo integra, a diferencia del diputado –que me parece que este es el caso de Jalisco– y hace

una diferencia en donde el diputado sí puede regresar al Pleno y a terminar, dándose estas mismas condiciones.

Creo entonces, que si el propio Constituyente del Estado, que si el propio Legislador después repite eso, y es tan puntual en establecer una serie de requisitos para precisamente garantizar la voz de los Ayuntamientos a partir de una condición que se expresó en la exposición de motivos –y nos lo recordaba el señor Ministro Zaldívar hace un momento de fortalecimiento municipal– creo que no hay más remedio por graves que sean las consecuencias, de tomarnos en serio este conjunto de requisitos, y determinar que sí es un jugador –por llamarlo de esta forma– importante el Ayuntamiento, que tiene que participar en las deliberaciones, que tiene que expresar su punto de vista, y que sin esta condición, pues evidentemente no se han satisfecho los requisitos procedimentales.

Ahora bien, determinado por mí –al menos para efectos de mi argumentación– que sí se da esta condición de violación del procedimiento –como también lo hace el proyecto– en esto hay una coincidencia, creo que el efecto no puede ser más que invalidante. ¿Por qué? Porque no existió ninguna posibilidad de que el propio Ayuntamiento participara en un acto posterior y sus razones no fueron escuchadas; a mí, esto me parece que tiene la entidad lo suficientemente seria como para anular una votación por el vicio de procedimiento que se suscitó en estos casos. Por estas razones, yo votaré en contra de esta parte del proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Yo coincido en que es infundado este segundo

concepto de invalidez planteado por el Municipio actor, acerca de que no se le notificó la fecha de la sesión en la que las Comisiones legislativas discutirían las observaciones formuladas por el gobernador del Estado, pero no comparto sus consideraciones, porque están extendiendo el alcance de las disposiciones legales que obligan a anunciar a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en la que las Comisiones de Dictamen Legislativo habrán de discutir un proyecto, y éste es un supuesto diverso, como es la fecha de la sesión en que habrán de discutir las observaciones formuladas por el Ejecutivo local a ese proyecto.

No comparto la propuesta del proyecto aquí –las razones por las que arriba a la conclusión– ya que la obligación legal de notificar a los Ayuntamientos la fecha de la sesión en que se discutirá un proyecto de ley en Comisiones, como es este caso, atiende a la regulación de asuntos de carácter municipal que son de su competencia, respecto de los cuales les asiste el derecho –a los Ayuntamientos– de opinar, por ser los directamente involucrados; sin embargo, la razón de ser de esta obligación no puede llegar al extremo de darles intervención en la sesión en la que haya de discutirse no el proyecto de ley por las Comisiones, sino –como admite la propia consulta– las observaciones formuladas por el gobernador del Estado respecto del proyecto de ley aprobado por el Congreso, las cuales solamente corresponde discutir y atender –según sea el caso– al propio órgano legislativo.

En la especie, la opinión de los Ayuntamientos es tomada en cuenta al momento de discutirse la iniciativa de ley sobre asuntos de carácter municipal en Comisiones, sin que deba recabarse –otra vez– su opinión al discutirse las observaciones formuladas por el titular del Ejecutivo estatal, pues contrario a lo señalado en el proyecto, en esta etapa del procedimiento legislativo no se examina

y discute de nuevo el proyecto de ley que aprobó el Congreso sino las observaciones formuladas por el Ejecutivo del Estado a dicho proyecto de ley, respecto de las cuales yo no veo que corresponda pronunciarse a los Ayuntamientos sino sólo exclusivamente al Congreso.

Sostener lo contrario distorsionaría –desde mi punto de vista– el procedimiento legislativo, pues el ejercicio del derecho de veto por parte del Ejecutivo constituye un mecanismo de control político que sirve de contrapeso a las funciones del Poder Legislativo, en el cual –insisto, repito– no participan los Ayuntamientos sino solamente estos dos Poderes: El Legislativo y el Ejecutivo. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Como lo anunció el Ministro ponente, es evidente que este es un tema complejo, difícil, porque es una línea muy delgada para determinar si la violación que está aceptada –en eso no hay discusión– es susceptible de considerarse lo suficientemente fuerte para anular el proceso. Es evidente esto.

Yo en general siempre me he manifestado ser deferente de las Legislaturas, pero también en mis intervenciones he sostenido que hay que verificar cuando la propia Legislatura, y más aún, cuando es el Constituyente del Estado el que fijó un límite, si la violación a ese límite no por sí misma puede constituir una violación trascendente al procedimiento y consecuentemente resultar invalidante.

Si apreciamos el marco jurídico que rige aquí, en la Constitución es donde se establece como obligación no potestativo para la Legislatura convocar, en su caso a los Municipios, habla también de otros sujetos como el gobernador y lo que dice la Constitución, y me parece que es importante tomar en cuenta es: a fin de que puedan enviar un representante que sin voto tome parte en los trabajos; es decir, está señalando una obligación indiscutible para que se les anuncie y puedan concurrir a formar parte en los trabajos, en la legislación que el propio Congreso se da y se autorregula porque recordemos que esta legislación no es susceptible de ser vetada u observada por el gobernador, esto lo traducen los propios legisladores a los que se les llama para presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos.

En mi opinión, esto se constituye en una especie de garantía de audiencia, cuando están involucradas cuestiones que les afectan directamente a los Municipios, esto para mí es lo que me ha orillado, en este caso, a pensar que sí es invalidante por lo siguiente: aquí lo que sucede es que es un procedimiento ya vimos que tuvo otro tipo de irregularidades que en mi opinión se salvaron, como bien lo dijo el Ministro Zaldívar, porque las Comisiones pueden hacer modificaciones en los dictámenes y modificaciones expresas, a mí me gustaría que en el proyecto se subrayara esto y se dijera que independientemente de que se le llamó adenda esto fue un error porque no es una adenda como lo reconoce el proyecto sino realmente fue una modificación propuesta ante la Comisión por sus miembros y que procedió jurídicamente, pero aquí estamos en presencia de una circunstancia que a mí me parece de particular relevancia para tomar la decisión, estamos frente a observaciones que hizo el gobernador para modificar el propio Decreto del Congreso local, ni siquiera son las determinaciones de la Legislatura y no sólo eso, las modificaciones propuestas por el

gobernador, las observaciones implican una restricción a una facultad que previamente se le otorgaba al Municipio.

Consecuentemente, me parece que aquí era muy importante que los Municipios pudieran acudir a dar su opinión, estamos hablando de venta de alcohol, un tema muy delicado pero no es en general, estamos hablando en eventos y en circunstancias particulares y previamente el artículo aprobado por la Legislatura decía: en ningún caso el horario de actividades de los establecimientos en estas circunstancias, iniciará antes de las 10 horas del día ni podrá exceder de las 3 horas del día siguiente, salvo el que se establezca en el permiso eventual que será determinado por el Ayuntamiento de conformidad con las disposiciones de la presente ley y en el Reglamento Municipal respectivo.

Evidentemente, el artículo habla de que se deban de tener las medidas de seguridad necesarias, la observación del gobernador fue para limitar eso y decir: En ningún caso el horario de actividad iniciará antes de las 10 horas del día ni podrá exceder de las 3 horas del día siguiente.

Cerrando la puerta para que frente a circunstancias particulares de un Municipio, quiero recordar, perdón por el paréntesis, pero cuando discutimos la Ley de Juegos y Sorteos, nos enfrentamos a circunstancias muy particulares y aceptamos que ciertos juegos aunque estaban en el límite, como los gallos, de lo autorizado se aceptaran porque eran una tradición en determinados lugares así lo argumentaron varios Ministros y el Pleno consecuente con los argumentos válidos en ese sentido dijo: son válidos.

También podemos entender que en distintos Municipios hay este tipo de eventos con diferentes características, estamos viendo los carnavales, estamos viendo que hay ferias reconocidas

internacionalmente y que consecuentemente podría haber circunstancias que alegara un Municipio que fueran lo suficientemente válidas para que el Congreso que está discutiendo el asunto, lo tomara en cuenta y pudiera legislar de manera diferente.

En atención a estas condiciones particulares de este caso es que yo me inclino a pensar:

Primero, porque no fue la decisión de la Legislatura, sino una observación del gobernador. Segundo, que la misma restringe lo que la propia Legislatura le había autorizado a los Municipios, que debió haber convocado con la anticipación debida y para la participación adecuada de los Municipios a ese debate, para que pudieran ofrecer sus argumentos –insisto– reconociendo de mi parte que esta figura es una especie de garantía de audiencia que se les da a los Municipios cuando las normas que se vayan a aprobar pudieran afectar sus esferas de competencia. Por estas razones, en este momento sigo pensando que lo más conveniente es invalidar esto y dejar que se reponga el procedimiento cuando el Legislador y en los términos en que él lo juzgue conveniente, pueda cumplirse con esto y puedan escucharse a todos los Municipios en las opiniones que puedan verter para resolver el asunto legislativamente de la mejor manera. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco González Salas. Sigue a su consideración. Señor Ministro Pardo Rebolledo, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. Muy brevemente. Comparto en buena medida las observaciones que han manifestado los señores Ministros que se han pronunciado en contra del proyecto en este punto.

A mí me parece que las formalidades que establece la propia Constitución local respecto del procedimiento para que una ley pueda ser aprobada, y en el caso concreto el aspecto que nos interesa, que es el darle la oportunidad a las instancias que puedan ser afectadas por el contenido de la ley que se está discutiendo, oportunidad para expresar su punto de vista y su visión de la problemática, creo que es un aspecto que sí incide de manera directa en la legitimidad de la decisión que tome finalmente el Congreso sobre el punto en concreto.

Creo que siendo el procedimiento de formación de la ley una unidad, y estando esta disposición en la que se obliga a las Comisiones a darles intervención a las autoridades que pueden estar afectadas por la ley, pues no podríamos distinguir en qué etapa del procedimiento se diera, como ya se ha dicho aquí. Aquí ya hubo una intervención previa del Ayuntamiento, hubo posteriormente observaciones del gobernador del Estado, regresa a las propias Comisiones para su discusión, y siendo esas observaciones precisamente sobre el tema que es sensible para el Municipio, que en este caso es el actor, pues a mí me parece que esa violación, como se reconoce en el propio proyecto que sí se trata de una violación a esa disposición, sí tiene un carácter trascendental para el resultado final. En esa medida, yo también estaría en contra del proyecto en este punto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Quiero hacer un comentario aquí, que quizás sea oportuno de acuerdo con la dinámica de lo que se ha mencionado.

Creo que no debemos perder de vista que se trata de una facultad del Estado y que las facultades del Municipio son en disposición de que son delegadas por el Estado, en términos de los artículos 117 y 115, justo lo que acabamos de resolver la semana pasada en un paquete de asuntos.

Creo que este es un elemento adicional para entender que en última instancia no se está vulnerando un ámbito propio, independiente, sino que es la propia Legislatura del Estado, o el Estado, quien otorga estas atribuciones a los Municipios. Creo que éste es un elemento adicional para ponderar la gravedad de la vulneración. Pero creo también que hay otro elemento que puso en consideración el señor Ministro Sergio Valls, que me parece muy interesante y que no se ha bordado sobre él. El Ministro Valls dice: No hay una vulneración, porque una vez que hay un proyecto de ley que es devuelto por el gobernador con observaciones, ya los únicos órganos que intervienen son el Ejecutivo y el Legislativo, en ese momento desaparece cualquier intervención de los Ayuntamientos. Creo que es un elemento que también tenemos que valorar y que reflexionar. Yo honestamente no había visto la problemática desde esa perspectiva, pero creo que también tiene buenos argumentos que la sostienen y creo que también tendríamos que abordarlo, porque es una manifestación que se ha hecho. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Luis María Aguilar Morales, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Yo venía originalmente sin duda con el proyecto como está planteado, las opiniones que he oído de los señores Ministros son muy interesantes; como dijo el Ministro Franco, no hay duda de que la violación se dio. Lo que no percibo en esa etapa en la que se dio esta violación es que sea tan determinante para poder anular todo el proceso de creación de estas normas.

Para mí, en primer lugar, la participación del Municipio, aunque se contempla en la Constitución y en la ley, y está definida por ellas, es simplemente una opinión que pudiera influir de alguna manera, que tampoco es vinculatoria para la Legislatura, y que de alguna manera pudiera ser importante tomar en cuenta esa y algunas otras opiniones.

Creo que en esta segunda etapa, especialmente cuando se trata de las observaciones del gobernador, todavía resultan menos relevantes las observaciones que se hayan hecho; no es –como dice el Ministro Zaldívar– que se esté afectando directamente una de las competencias o atribuciones del Municipio, se trata en realidad de una oportunidad para que emita un comentario, una opinión sobre problemáticas que desde luego afectan a los Municipios, pero que no necesariamente afectan su esfera de competencia.

Creo que el tema sí es determinante, que la violación existe, pero no percibo la gravedad tal o la importancia tal de esta violación, al grado de poder anular el proceso legislativo, como si se hubiese afectado una de las etapas obligatorias de todo proceso legislativo, especialmente en su ámbito de deliberación, por quienes participan directa y constitucionalmente, no sólo en la Constitución del Estado, sino en la Constitución Federal, en el proceso de elaboración de las normas; creo que la participación que se le dio al Municipio,

inclusive que se le dio en una primera etapa, pues ya fue la oportunidad de que el Municipio expresara sus comentarios, y que el gobernador quizá seguramente recogió al hacer sus observaciones, y creo que eso está sometido a los órganos legislativos únicamente y a sus integrantes, y por lo tanto, no obstante que pudiera existir esa trasgresión, no alcanzo a darle desde mi punto de vista, la importancia o la trascendencia como para anular el proceso legislativo, ni mucho menos, como ya también he escuchado, como para afectar las competencias del Municipio en un ámbito que simple y sencillamente se le da la oportunidad de expresar algunas opiniones o razones que se pueden tomar en cuenta, pero que no son necesariamente vinculatorias para el órgano legislador.

En general sigo estando de acuerdo con el proyecto, con estas inquietudes simplemente señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Luis María Aguilar. Señora Ministra Sánchez Cordero, enseguida el señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Presidente. Yo estoy básicamente de acuerdo con el proyecto, tampoco veo cómo puede tener efecto invalidante esta situación concreta en relación con la opinión de los Municipios.

Hay una jurisprudencia que aun cuando ya tiene varios años, sigue vigente, no ha habido alguna otra manifestación del Pleno que se aparte de esta jurisprudencia, es la 117/2004, en donde claramente se establece que en el proceso legislativo, inclusive los vicios derivados del trabajo de las propias Comisiones encargadas del dictamen, son susceptibles de purgarse por el propio Congreso respectivo.

Así entonces, esta jurisprudencia dice textual, que se refiere tanto a la Constitución Política Federal, como a las Constituciones locales, que establecen en relación con los procesos legislativos dos etapas muy claras, y como decía el Ministro Valls y retomó el Ministro Zaldívar, en esta etapa, ya está el Pleno del Congreso y el gobernador.

La primera que corre a cargo, por supuesto de una Comisión, que después de estudiar los temas correspondientes formulan un dictamen, y la segunda corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibere y decide. El trabajo parlamentario de cada una de estas etapas tiene finalidades concretas, la Comisión analiza la iniciativa de ley, formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, esta tiene como función principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen y tomar la decisión que en derecho corresponda.

De manera que dicho sistema cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran, en ese tenor la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, que es básicamente preparatorio, desde luego dice esta tesis puede purgarse por la actuación posterior del Congreso respectivo, que es la que le corresponde al final la facultad decisoria.

Yo tampoco veo un efecto invalidante, pienso que las Comisiones desempeñan una labor de carácter eminentemente técnico pero preparatorio, que sirve desde luego para la emisión de un dictamen; pero no veo tampoco como los Ministros que me han antecedido, el Ministro Luis María Aguilar, el Ministro Valls, y por supuesto el Ministro ponente, un efecto invalidatorio en relación a este tema

concretamente de los Municipios y de la opinión. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Presidente. Aprovechando la invitación que hace el señor Ministro ponente sobre la reflexión que tendríamos que hacer en función de la observación muy profunda que ha hecho el señor Ministro Valls, me sumo a esta invitación como refiero y reflexiono lo que sigue.

Se expresa qué tanto se deberá extender el contenido del artículo 30, aquí analizado, que se refiere específicamente al tema de las iniciativas sobre el caso específico de las observaciones, y es cierto que las observaciones también pueden tener un peso importante en la resolución final de modificación de la ley, esto nos hace entender que las observaciones del Ejecutivo pueden ser de mera forma o quizá de más fondo.

Ello entonces me llevaría a entender que si bien el artículo 30 se refiere genéricamente a las iniciativas, creo que debe estar inmerso a diferencia de alguna otra opinión respecto de lo que también se expresaría para las observaciones, pues una observación puede implicar incluso el propio fondo y un cambio completo en la redacción del texto que fue aprobado en una iniciativa, de ahí que esto entonces traslada esta discusión hacia el contenido de la observación, no olvido que también una observación puede ser sólo de un mero ajuste; ajuste que pudiera resultar tan intrascendente que no generara que ninguno de los Ayuntamientos se quejara de no haber intervenido.

Lo cierto es que me parece que la interpretación que este Tribunal debe dar a este artículo es precisamente esa, si bien la disposición legal habla de iniciativas por la mecánica misma y el alcance que puede tener una observación, ésta debiera quedar incluida en la oportunidad para que los Ayuntamientos tengan también esa participación de la misma forma, efectos e intensidad que la tienen para las iniciativas; independientemente que éste sólo se circunscriba a diferencia de otras legislaciones a la discusión de Comisiones.

Por lo demás, siguiendo la trayectoria que han tenido las intervenciones que se pronuncian en contra del proyecto, parecería entonces concluir que cuanta violación se diera en esta etapa de observaciones traería por consecuencia la invalidación de la disposición final luego del proceso de observaciones, y lo entiendo así, pues la principal razón que aquí se da es que ésta ya no puede ser reparada en la medida en que la falta de intervención del Ayuntamiento no tiene otra oportunidad de ser atendida.

Bajo esa perspectiva entonces hoy sentaríamos el criterio de que cuanta violación trajera como consecuencia la no participación del Ayuntamiento, al discutirse la observación tendría por consecuencia final la invalidez de la disposición modificada al tenor de las observaciones; entonces, el poder invalidatorio que aquí se maneja quedaría reducido a nada en la medida en que cuanta violación así se diera traería la consecuencia ya anunciada.

Entonces, esto me lleva a reflexionar y con ello coincidir con el voto que aquí se ha dado en función de considerar si esta modificación en su esencia es suficiente para considerar inválida la disposición finalmente aprobada. Queda claro que si hay alguna violación procedimental ésta ya no podrá ser reparada en tanto el Ayuntamiento no podrá intervenir.

Ahora, ¿cuál es el contenido de esta observación? A juzgar por el caso concreto aquí considerado, la observación del Ejecutivo no fue de mayor trascendencia, simplemente quiso incluir tal cual se expresa en el propio documento, aquellos permisos, me parece les llaman eventuales; es decir, que los permisos de esa naturaleza otorgados por los Ayuntamientos, se ciñeran al límite de las tres horas del día siguiente; parecería que la observación no es más que meramente aclaratoria para incluir un tipo de permisos; si es este entonces el punto en el que se pudiera determinar hasta dónde trasciende o no la falta de participación de un Ayuntamiento, yo entonces, me sentiría satisfecho con el sentido del proyecto, en tanto considero que la observación hecha por el Ejecutivo del Estado respecto de la disposición, no atacó, no introdujo, alguna cuestión que modificara de manera trascendental la oportunidad de participación del Ayuntamiento. Concreto con esto señor Presidente, señores Ministros, si el criterio mayoritario implicara determinar o concluir que cuanta violación se diera en esta fase del procedimiento generara la invalidez, tendríamos ya una determinación concreta e insalvable, pero si ésta se traslada al ámbito de la ponderación y la valoración, siempre partiendo de la idea de lo que aquí se ha dicho, que la violación ya no es posible ser reparada, yo no sé hasta dónde entonces, esto llevaría, confinaría a la discusión para saber si la observación es meramente formal, o es de aquellas que transformarían sustantivamente lo que contuvo la iniciativa. Bajo esa perspectiva, yo entendería que la observación hecha precisamente por el Ejecutivo no vulneró de manera definitiva la participación de los Ayuntamientos, y si ésta definitivamente se dio tal cual aquí lo vemos, no es de tal manera invalidante, como para suponer que la disposición deba ser declarada inválida. Eso es cuanto señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchísimas gracias señor Ministro Pérez Dayán. Tarjeta aclaratoria de la Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Una situación señor Ministro Presidente. Hasta donde yo revisé esto, la materia de las observaciones que dicen los Ministros incide directamente el ámbito municipal, si los Ayuntamientos deben o no tener facultades para autorizar esta venta de bebidas alcohólicas más allá de las tres horas, ya había sido motivo de análisis al examinar la iniciativa y su adenda, por lo que el Municipio de Tijuana ya había estado en aptitud, inclusive, de exponer su postura, hasta donde yo tengo conocimiento. Entonces, menos aún, pienso que es un efecto invalidante. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Presidente. Yo coincido con el proyecto, a mi parecer los Municipios son invitados a emitir una opinión, pero no forman parte del procedimiento, del proceso legislativo en sí, me parece que el proceso legislativo culminó cumpliendo con los requisitos fundamentales de dicho proceso, y no olvidar que los representantes populares investidos con la facultad de legislar, son los diputados locales. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Muy brevemente, será mi última intervención, pero sí me parece que es oportuno airear estos temas, porque parecería

que quienes participamos de la invalidez, estamos negando las facultades del Estado en la materia, y creo que es muy diferente; es decir, yo considero que son dos cosas diferentes, nadie discute las facultades del Estado para legislar en la materia, tampoco nadie discute, porque no es motivo de análisis, si es plausible o no el agregado, más bien, en este caso, la segregación de una posibilidad que se le daba al Municipio, para en ciertos casos poder vender bebida más tarde, de lo que quedó, esto está fuera de la discusión en este momento para mí, aquí lo que estamos sosteniendo es que el propio Constituyente, llevó lo que originalmente era una práctica parlamentaria a una obligación constitucional, yo no puedo desconocer eso, ya dejó de ser una práctica parlamentaria para convertirse en una norma obligatoria que es convocar a los Municipios en los casos en que haya normas, y no distingue si son de su competencia exclusiva o no, etcétera, todas las normas que puedan tener una afectación al orden municipal, y es evidente que en este caso, estamos en ese supuesto, independientemente de la validez de los razonamientos y de la validez de la norma que expidió el Legislativo, aquí el problema es, como ya se dijo, que está reconocido que hay una violación al procedimiento, y consecuentemente es la valoración de esa violación, para considerarla invalidante o no, y a mí lo que inclusive me refuerza en mi criterio, es el argumento que se ha dado de que el Municipio participó al discutir la iniciativa, pues precisamente el Municipio participó en una iniciativa que le establecía esta posibilidad, y de lo que se le privó fue de participar en un nuevo procedimiento legislativo sobre las observaciones del gobernador —no digo un nuevo, me equivoco— en el procedimiento legislativo cuando frente a las observaciones del gobernador, que es cuando nace esta situación, no se le convoca; entonces, malamente podría haber el Municipio argumentado sobre este punto concreto, quizás dio opiniones de por qué está de acuerdo con la norma original, pero no se le dio la oportunidad, insisto, como lo

señala la Constitución del Estado y la Ley Orgánica, que se autodio el Legislativo, como obligación, no como facultad potestativa, al margen del resultado final, de convocar en lo concreto, a este Municipio. Consecuentemente, a mí me parece que en el caso, lo vuelvo a ratificar, debido a que esto se suscita por la intervención del gobernador no en la iniciativa original que inclusive se modificó por la famosa adenda, sino por la intervención del gobernador que restringió algo que ya habían discutido los legisladores, es por lo que cobra mayor entidad, en mi opinión, y respetando lo que aparentemente es el criterio de una mayoría, es todavía más grave, el que se le haya privado de la oportunidad de ir a dar su opinión, para tomar parte en el proceso, como dice la Constitución.

Consecuentemente, por estas razones, yo me vuelvo a pronunciar en contra del proyecto en este punto. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted Ministro Franco. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Para mencionar simplemente que no me han convencido a mí los argumentos a favor del proyecto por varias razones.

Pareciera que lo único que está en juego, democráticamente, son las actuaciones de los diputados, como si los Ayuntamientos fueran una especie de órganos burocráticos o administrativos que no tuvieran representación política; yo creo que tan representantes populares son los diputados que participan en un proceso democrático, como lo son los Ayuntamientos que vienen de un voto igual, popular, libre, secreto y directo; entonces, creo que aquí no se puede hacer una determinación por exclusiones; segundo, que los diputados tengan una legitimación democrática, me parece que los subordinan las normas de su propio orden jurídico, y su orden

jurídico les impone el deber de escuchar a los Ayuntamientos para efectos de mantener o saber qué es lo que ellos opinan en una determinada cuestión; la tercera cuestión que no me convence, es que por procesos legislativos se entienden, o sea he querido entender aquí muchas cosas; yo creo que un procedimiento tiene las etapas que prevén las normas del orden jurídico correspondiente, y decir: Es que esto no es tan esencial, esto sí es esencial, esto es esencialísimo, yo creo que no es así, yo creo que si se dice: Hay cinco etapas, pues son cinco etapas, son buenas, son malas, nos parecen eficientes o ineficientes, no lo sé, pero esas son las que se ponen, y se ponen en una Constitución, con un texto clarísimo que habla de cinco días antes, con una notificación, para que se expongan razones y argumentos; querer decir que esas razones o argumentos no son tan importantes porque son técnicos, me parece que es una manera en la que nosotros mismos vamos deslavando determinaciones que se pusieron por un mismo órgano Constituyente; decir que lo que regresa después de que el gobernador ha vetado, no es un mismo procedimiento legislativo, pues a mí me parece que eso es ir en contra de lo que dice el artículo 34 de la Constitución del Estado, o yo me pregunto ¿Qué es lo que regresa como observaciones del gobernador del Estado? ¿No pasa por Comisión de Dictamen Legislativo? ¿Se aprueba sin más? o como toda discusión parlamentaria, tiene que tener la modalidad de un dictamen legislativo. Nunca, hasta donde yo sé, los órganos legislativos discuten ni iniciativa de ley, ni observaciones, en frío, por decirlo de esa forma, se leen mediatizadas por la emisión de un dictamen; en ese segundo dictamen, cuando vienen de regreso las observaciones, es en el que precisamente se surte la hipótesis de nueva participación, porque si no –insisto– nosotros decimos: “Esto sí, aquí sí, aquí no, etcétera”, y me parece que ahí sí se desnaturalizan las condiciones de un procedimiento reglado por el propio legislador para darle intervención a estos mismos órganos.

Por otro lado, es verdad que la competencia que se otorga en materia de combate al alcoholismo del último párrafo del 117, es una materia estatal, yo en eso coincido, pero precisamente por ser una materia estatal y tener incidencia en las competencias municipales, por ejemplo, en el tema de los servicios que se prestan en el Municipio, de las licencias, etcétera, ahí es donde se da la regulación, creo que decir que una competencia es del Estado – como se dijo en el caso de Nuevo León, la semana pasada; o en los casos de Aguascalientes, hace unos meses– no significa que absolutamente la totalidad de las acciones que se realicen en materia de alcohol o de combate al alcoholismo, son acciones que se realizan por el orden jurídico estatal o sus órganos; hay una gran cantidad de acciones que le permiten al Estado imponer modalidades de actuación a los propios Municipios, precisamente como orden superior que determina las condiciones de prestación de este servicio, y aquí es precisamente donde parece que se da esta misma condición.

Y en tercer lugar, la tesis que se citó, yo también ya la había citado, y había dicho las razones por las cuales creo que es diferente. Allí lo que se dijo es: “Los diputados pueden volver a participar en el Pleno”. Aquí dónde puede volver a participar el Municipio o el Ayuntamiento, si es que no se le dio la oportunidad de comparecer a Comisiones, tiene un momento único, y este momento único es el de participar deliberativamente con las personas que hacen el tema. Yo insisto, creo que si nos tomamos en serio el procedimiento legislativo reglado, existen una gran cantidad de momentos, de diferenciaciones, de sutilezas, que han querido ponerse, como decía el Ministro ponente y fue un muy buen recordatorio en la exposición de motivos para el fortalecimiento municipal, decir ahora: “No pues esto no significa esto o lo que queremos que signifique”, pues me parece que no es abonar. Y presentar un contraejemplo a la situación que se decía, decir que cualquier violación que se dé

después de que han regresado las observaciones del Gobernador del Estado, tendría un potencial invalidatorio, pues sí, si viola lo que dispone la Constitución o las leyes, pues sí, pero al revés, me parece que se está sustentando una tesis de decir: “No tiene ningún potencial invalidatorio la violación que se da después”, o veamos si el problema se da en razón a la magnitud de las observaciones y no en razón a la participación misma que se tiene que dar con independencia de las observaciones, que creo que es aquí lo que estamos casando, el que no se la haya llamado, no si se le permitió hablar poco, si se le permitió hablar mucho, si la observación era grande, o la observación era chica, creo que un problema – digamos– si de principio de respeto al procedimiento. Yo no insisto más en las razones, creo que están claras para mí las de los señores Ministros y para ellos, supongo que las mías, y consecuentemente no me he convencido señor Presidente, y seguiré en la posición de votar en contra. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. He escuchado con mucho respeto y cuidado las diferentes observaciones, simplemente quiero hacer un comentario final.

Realmente si aceptamos –como parece que es el criterio, al menos que hemos venido sosteniendo de manera mayoritaria– que no toda vulneración al proceso legislativo es invalidante, entonces tendremos que analizar en sus méritos, la vulneración al proceso legislativo en este caso, y creo que la forma como se desarrolla en el proyecto y como lo han hecho la mayoría de los Ministros que se han pronunciado a favor del proyecto, es tomando en cuenta toda la serie de peculiaridades fácticas y normativas del caso concreto,

porque efectivamente si tomamos de manera independiente cualquiera de los argumentos, pues podríamos llegar a un argumento al absurdo, que estamos diciendo que los requisitos no tienen ninguna relevancia, pero cuando analizamos todas las peculiaridades: Qué tipo de competencia es, no es competencia originaria, es una competencia originaria del Estado, si fueron escuchados en una etapa primera, cuál es la materia de la ley, etcétera. Cuando tenemos todos los elementos que ya se han expresado aquí, llegamos a esa convicción, sin negar, reitero, como lo dije desde un principio, pues que los argumentos en contra también tienen su peso y en un análisis de ponderación argumentativa, a mí me ha convencido y sigo convencido de la propuesta del proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Si no hay mayor intervención, doy mi punto de vista, brevemente. También participo en este caso concreto de la propuesta del proyecto ¿Por qué? Sí es importante —y ésa creo que ha sido la fuerza de este debate— de que haya argumentos muy fuertes en los dos lados; sin embargo —como se ha dicho aquí— se debe hacer un ejercicio de ponderación, en tanto que no se puede estar en automático en este tipo de decisiones. Sí, hay un procedimiento, hay un procedimiento que he señalado y que le otorga un papel a cada uno de los actores, por así decirlo: A la Legislatura, al Poder Ejecutivo, a los Ayuntamientos y en el caso concreto, existe la determinación de participación al Ayuntamiento, dentro del proceso legislativo en Comisiones, esto tiene como finalidad que participen en los trabajos del Dictamen en Comisiones. Lo hacen, son escuchados, etcétera. ¿Existe una violación? Sí, existe una violación, se ha reconocido por el proyecto, se ha reconocido por todos, pero en el análisis de la fuerza invalidante, sí tiene que ver un análisis —yo lo convengo— que se haga de manera integral, donde juega absolutamente todo, todo para efecto de hacer esa

ponderación inclusive en la materia de la ley, esto es cuestión de salud pública, amerita una posición siempre deferente para el Poder Legislativo, es una situación que se tiene en función de los temas de salud.

La participación del Ayuntamiento aquí, ha sido cumplida en su momento y si bien pudiera haber o no fue llamado para la decisión final, no se alteran los principios democráticos constitucionales en forma trascendente al resultado de la emisión de la norma, o sea, no hay esa trascendencia si se juega con absolutamente todo ese análisis de ponderación en relación con cada uno de estos elementos. Esto me lleva a mí, a estar —como decía de manera breve— con el proyecto.

Si no hay otra participación tomamos votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto, adelantando que en el engrose tomaré en consideración alguno de los aspectos que se han mencionado, particularmente una tesis que me acaba de hacer llegar el Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Perdón, en contra de consideraciones pero a favor del sentido del proyecto. Haré voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor del sentido del proyecto, con el voto en contra de consideraciones del señor Ministro Valls Hernández y tres votos en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SUFICIENTES PARA DECIR QUE HAY DECISIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2011, EN RELACIÓN CON LOS PUNTOS RESOLUTIVOS A LOS CUALES SE DIO LECTURA POR EL SEÑOR SECRETARIO, AL INICIO DEL DEBATE.

Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, nada más para aclarar que yo pediría —si usted no tiene inconveniente— que se volvieran a leer los puntos Resolutivos, porque el punto Segundo de conformidad con la votación se elimina, si es tan amable. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Damos lectura exactamente a los puntos Resolutivos modificados.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 67, MEDIANTE EL CUAL SE ACEPTAN EN LOS TÉRMINOS SEÑALADOS EN EL PRESENTE DICTAMEN, LAS OBSERVACIONES FORMULADAS DE MANERA PARCIAL AL DECRETO NÚMERO 47, RELATIVO A LAS REFORMAS DE LOS ARTÍCULOS 2º, 17, 18 Y 19 DE LA LEY PARA LA VENTA, ALMACENAJE Y CONSUMO PÚBLICO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, REALIZADAS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO JOSÉ GUADALUPE SUNA MILLÁN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL ONCE.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto a la señora y señores Ministros que así han votado si están de acuerdo con esta modificación. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Una duda nada más: ¿Entiendo que lo que propuso suprimir el señor Ministro ponente es el punto del sobreseimiento?

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Respecto de los actos futuros, porque entendí que en los asuntos anteriores se estableció que sí debía sobreseerse respecto de esos actos, porque no puede decirse que no están impugnados. Sí están impugnados, lo que pasa es que son futuros e inciertos; entonces, creo que debiera recaer un sobreseimiento por actualizarse una causal de improcedencia. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Efectivamente ése era mi planteamiento original, y de hecho, eso es lo que yo

opino sobre el tema; sin embargo, en los asuntos que fallamos la semana anterior, en lugar de seguir este camino, se siguió el camino de tener la cuestión efectivamente planteada y entonces no sobreseer; quizás fue un punto que nos pasó inadvertido, y mi propuesta, que además se votó en ese sentido, pues fue ajustarla a los precedentes porque realmente lo hemos hecho de las dos maneras.

A mí en lo particular, la propuesta del proyecto me convencía pero pues acabamos de votar, creo que incluso por unanimidad, un planteamiento distinto, y simplemente para que tengamos una claridad y una congruencia, pero desde luego que la observación del señor Ministro Pardo Rebolledo es correcta, yo también tenía esa percepción, pero —reitero— a solicitud del señor Ministro Cossío Díaz, pensé que lo más conveniente era ajustarnos a los precedentes para no tener argumentos distintos, sobre todo en asuntos fallados con tan poca anticipación uno del otro, antelación hoy.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío Díaz, para aclaración.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Efectivamente, me parece que después de las correcciones que se hicieron al proyecto, lo que se terminó diciendo es que ésas no eran cuestiones planteadas porque no había un concepto de invalidez específico, sino decía: Se combate todo el Decreto 200. ¿Cuáles artículos? Pues ahí tú los vas encontrando, más o menos ésta sería la cuestión.

Al final de cuentas, sí extrajimos —sobre todo en los dos últimos casos— algunos aspectos puntuales de combate a ciertos preceptos, sobre todo a la Ley de Alcohol, y yo entendí que así fue

como se votaron la semana pasada, pero depende mucho de cómo queramos entender las cosas; si lo que estamos diciendo es que no se planteó ningún tipo de conceptos y esto fue general, pues entonces se tendría que suprimir el artículo 2°; si lo que se está señalando o vamos a considerar en el asunto, es lo que estaba planteando el Ministro Pardo Rebolledo y ahora recogiendo el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, pues entonces sí tendríamos que tener un reflejo en el Segundo Resolutivo, no es tanto que uno esté mal y otro esté bien, depende simple y sencillamente de cómo estemos enfocando la cuestión de si nos pronunciamos sobre el sobreseimiento, pues entonces sí tiene que tener, como dice el Ministro Pardo Rebolledo y claramente reflejan el sobreseimiento, pero si no lo planteamos como sobreseimiento, simplemente decir: No me hiciste el análisis o no me hiciste ningún tipo de planteamiento, y en consecuencia no hay nada que analizar, pues entonces sí me parece que no tendría esto una repercusión en el resolutivo, creo entonces que la cuestión —que se votó la semana pasada— sería debatir en este momento simplemente para precisar los resolutiveos si queremos reflejar el sobreseimiento expreso, y entonces sí lo llevamos al Segundo Resolutivo o no lo queremos reflejar y entonces lo suprimimos, creo que ésta es más bien una cuestión para iniciar de cero en este caso señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, si es así, yo creo que quizás sí valga la pena establecer el sobreseimiento, porque efectivamente qué tenemos, el caso donde se impugnan todos los actos como consecuencia y ejecución de las normas impugnadas, y entonces viene la parte demandada y niega la existencia o no se acredita la existencia; entonces —en relación con esto— se sobresee.

En los asuntos de la semana inmediatamente anterior se hizo un camino diferente, se dijo: Como no me establece realmente ningún argumento, ningún concepto de invalidez sobre esto, considero que no están dentro de la cuestión efectivamente planteada; sin embargo, como en este asunto en particular sí están muy bien separados los supuestos, quizás valga la pena recoger la propuesta original de sobreseer, pero reitero, yo no estoy cerrado a ninguna de las dos opciones, lo que sí creo es que tendríamos que dar en cada caso los argumentos de por qué nos vamos por un tema o por otro. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. En los asuntos que analizamos la semana pasada —concretamente dos de la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz— yo hice la observación de que debiera cambiarse la causal de improcedencia que se invocaba, porque era este mismo tipo de actos donde decía: Y todos los actos a futuro que pueda generar la reforma, y se decía originalmente en los proyectos que analizamos, que debía aplicarse un criterio de extemporaneidad, y fue lo que yo sugerí que se eliminara y que se cambiara por la inexistencia de los actos, porque en realidad no podría acreditarse la existencia de esos actos futuros e inciertos; entiendo que la observación fue aceptada por el señor Ministro ponente y advierto en el acta de la sesión anterior que sí se mantiene el resolutivo de sobreseimiento; el segundo resolutivo en uno de estos asuntos se mantiene el sobreseimiento respecto de esos actos; entonces, a mí me parece que no podríamos eliminarlos como actos impugnados sin más ni más, sino aplicarles una causal de improcedencia, que en este caso sería la inexistencia, porque no se acredita, y en consecuencia,

proponer el resolutivo correspondiente con el sobreseimiento. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, la propuesta que está vigente es retomar la propuesta original del proyecto, en función del sobreseimiento por la inexistencia de los actos.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Yo estaría de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿De acuerdo? Les consulto. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No quisiera insistir en esto señor Presidente, porque es una cuestión muy particular, pero yo sí creo que no puede quedar el segundo resolutivo, si no hay un concepto sobre este tipo de cuestiones, al final del día me parece que no lo podríamos tener en este caso, yo simplemente ahí me apartaría de esta argumentación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro ponente ¿sostiene la propuesta?

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí, yo como dije: Acepté la propuesta del Ministro Cossío, entendiendo que así lo habíamos hecho la semana anterior, pero noto que hay opiniones contrarias, yo sostendría entonces la propuesta original en vista de los argumentos que ya se han dado aquí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces a favor o en contra de la propuesta original, vamos a tomar una votación para efectos de evitar la confusión en el registro y para que quede concretamente el punto a debate

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra también de este punto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En este punto yo estoy a favor de la modificación que se va a hacer.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: ¿Con la propuesta original?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí, con la propuesta original, claro.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Con el proyecto en su propuesta original conteniendo un resolutivo con sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En los mismos términos que el Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Igual.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo también con la propuesta.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con la propuesta original.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Igual.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de los Considerandos Primero y Tercero, y mayoría de nueve votos a favor del Resolutivo Segundo, con el voto en contra del señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, HAY DECISIÓN FINALMENTE CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2011.

Señora y señores Ministros, voy a levantar la sesión para convocarlos a la sesión privada que tenemos en forma cotidiana los lunes para ver los temas de naturaleza administrativa que han sido previamente listados y repartidos a ustedes. Los convoco a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana a la hora de costumbre en este recinto. Se levanta la sesión.

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