

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 29
O R D I N A R I A
MARTES 8 DE MARZO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del martes ocho de marzo de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 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, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número veintiocho celebrada el lunes siete de marzo de dos mil once.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes ocho de marzo de dos mil once:

II. I. 157/2008

Controversia constitucional 157/2008 promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 22273/LVIII/08, por el cual se modifica el Decreto 22247/LVIII/08, por el que se expide el Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de septiembre de dos mil ocho. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente e infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco. SEGUNDO. Se sobresee en relación con los artículos 53 al 75, 102 al 107 y 400, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de septiembre de dos mil ocho. TERCERO. Con la salvedad anterior, se reconoce la validez de los artículos combatidos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de septiembre de dos mil ocho”*.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando primero

Sesión Pública Núm. 29

Martes 8 de marzo de 2011

“Competencia”; segundo “Oportunidad”; tercero “Legitimación activa”; y cuarto “Legitimación pasiva”, respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando quinto “Causas de improcedencia”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo segundo, consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional en relación con los artículos 53 al 75, 102 al 107 y 400, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de septiembre de dos mil ocho, toda vez que al reformarse dichos preceptos mediante Decreto 23486 publicado el tres de febrero último, han cesado sus efectos.

Por ende, precisó que continúan vigentes para efectos de su análisis los artículos 7º, fracción III; 9, fracciones XIX y XXII; 10, fracciones XLVII, XLVIII y XLIX; 11, fracciones VI, VII y VIII; 76, 77, 78, 89, fracción IV; 97, fracción V, 98, 100, 101, 123, 138, 208, fracción II; 209, 255, 262, fracción IV; 282, 287, fracciones I y III; 288, 291, fracción III; 292, 296, último párrafo; 298, fracción IV; 299, fracción II; 300, fracciones II y V; 307, fracción II; 308, fracción III; 324, 327, 340 al 346, 357, tercer párrafo; 363 y 371 del Código Urbano para el Estado de Jalisco precisando que éstos serán

analizados al no ser objeto de reforma alguna en el citado Decreto que surgió con posterioridad.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó interrogantes respecto de los artículos 102 y 106, toda vez que el primero se modificó en su fracción II al adicionársele un párrafo relativo a los planes de básicos de desarrollo, en tanto que el resto, indicó que permaneció en sus términos; así como sucedió respecto del diverso 106, por lo que consultó si este hecho involucra la impugnación de estos dos preceptos, ante lo cual, la señora Ministra ponente Luna Ramos precisó que éstos se impugnan en su integridad y pese a que se modificaron únicamente en alguna de sus partes, lo cierto es que conforme a los precedentes, cualquier modificación implica un nuevo acto legislativo y, por tanto, da lugar al sobreseimiento.

El señor Ministro Pardo Rebolledo advirtió que en el apartado relativo a los conceptos de invalidez, se hace referencia a la fracción XXXIII del artículo 10 de la norma impugnada, el cual no aparece dentro de los que no fueron modificados y que, por tanto, se hiciera el estudio correspondiente. Agregó que del análisis del proyecto y de la demanda, no se advierte algún concepto de invalidez concretamente relacionado con dicho precepto, por lo que propuso que se incluyera dentro de los que se declararían improcedentes, lo que fue aceptado por la señora Ministra ponente Luna Ramos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó, respecto del artículo 400 impugnado, que al existir conceptos de invalidez relacionados con el proceso legislativo respectivo, aun cuando no existan conceptos de invalidez, podría no sobreseerse. Asimismo, consultó a la señora Ministra ponente Luna Ramos si se precisó en el proyecto que el artículo 15 del referido Código Urbano no fue objeto de modificación, ante lo cual la señora Ministra ponente precisó que además de agregar el artículo 15, debía agregarse el diverso 16 toda vez que se alude a la autoridad intermedia a que se refiere el último considerando.

El señor Ministro Valls Hernández consultó si debía sobreseerse también el artículo 118 del referido ordenamiento, respecto de lo que se aclaró que éste no está reclamado en la demanda.

La señora Ministra ponente Luna Ramos precisó que en relación con el artículo 400 a que hizo mención el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, su observación es válida ya que se elaboró un considerando específico respecto del proceso legislativo, por lo que manifestó que se suprimiría de la declaración de sobreseimiento.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que pese a que se ha separado de los criterios relativos a un nuevo acto legislativo, en el caso concreto el proyecto es

correcto, toda vez que la fracción II del artículo 102 del ordenamiento impugnado se refiere al sistema normativo del artículo; en tanto que el diverso 106, a una parte de un procedimiento, de manera que la alteración de una fracción, implica que se trate de un nuevo acto legislativo para todo el procedimiento, por lo que se manifestó de acuerdo con que se sobresea por haber un nuevo acto legislativo, recordando que este mismo criterio lo ha sostenido el señor Ministro Cossío Díaz.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 10, fracción XXXIII; 53 al 75 y 102 al 107 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, en votación económica se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando sexto “Estudio de fondo. Violaciones al proceso legislativo”, en el que se estudia el quinto concepto de invalidez, mediante el cual el Municipio actor sostiene que en el proceso legislativo para la emisión del Decreto 22273/LVIII/08 combatido, no se cumplió con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Local y en los

artículos 164, punto 2 y 168, punto 3, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, toda vez que no se le anunció la fecha en que las reformas de ley que se combaten iban a ser discutidas por el legislativo y, por ende, no se le dio intervención alguna.

Precisó que en el proyecto se propone desestimar el referido concepto de invalidez porque, en principio, se indica cómo se lleva a cabo el proceso legislativo de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y señala que cuando se trata de reformas a disposiciones en las que los Municipios tienen intervención y se hace obligatoria la necesidad de su participación cuando ellos promueven la iniciativa, no es requisito llamarlos cada vez que se presente una iniciativa cuando ésta obedezca a la presentación de otro tipo de autoridades, de manera que manifestó que no se vulneran los derechos que estima violados el referido Municipio.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando sexto, en votación económica se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando séptimo “Estudio de fondo. Facultades del Congreso estatal en materia de áreas o regiones metropolitanas”, en el que se estima que en el caso concreto, el Congreso de Jalisco sí se encuentra facultado para emitir actos y legislar a través del Código Urbano en lo concerniente a áreas y regiones metropolitanas y, por ende, la expedición de los artículos 7, fracción III; 10, fracciones XLVII, XLVIII y XLIX; 11, fracciones VI y VII; 76, 77, 78, 89, fracción IV, 97, fracción V; 100, 101, 138, 208, fracción II y 209, todos del Código mencionado, no vulneran lo previsto en los artículos 14 y 16, contrario a lo aducido por el actor, ni los artículos 27 y 73, todos de la Constitución Federal.

Señaló que para analizar el concepto de invalidez se menciona el texto que corresponde a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, así como diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos como ley marco, que se analizó en la controversia constitucional resuelta en la sesión anterior. Posteriormente, se transcriben los artículos que continúan vigentes y que se analizan en este apartado para llegar a la conclusión del proyecto, agregando que conforme al precedente resuelto en la referida sesión el Congreso local sí tiene facultades para legislar en materia de áreas metropolitanas porque se trata de facultades concurrentes y, por tanto, se desestima el referido concepto de invalidez.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que respecto de los artículos 76 y 77 que no fueron objeto de estudio al no ser derogados ni reformados, se maneja una inoperancia porque su contenido no guarda relación con el tema de las áreas y las zonas metropolitanas, por lo que consultó si valdría la pena declarar, respecto de estos preceptos, una inoperancia por esa misma razón.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que se trata de un proyecto elaborado originalmente bajo la ponencia del señor Ministro Gudiño Pelayo en el que no se manejó la propuesta de inoperancia porque el concepto de invalidez se refiere a las facultades del Congreso local, de manera que precisó que únicamente se analizó que el citado Congreso sí cuenta con facultades para legislar en la materia porque se trata de facultades concurrentes, indicando que en el engrose agregará cuestiones que se incorporaron en la controversia constitucional resuelta en la sesión anterior, ya que, en el caso concreto, únicamente la impugnación es específicamente respecto de las facultades del Congreso local, lo que se responde en el sentido que éste sí cuenta con dichas atribuciones al tratarse de facultades concurrentes.

Sometida a votación la propuesta modificada contenida en el considerando séptimo del proyecto, en votación económica, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna

Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando octavo “Estudio de fondo. Coordinación y celebración de convenios entre Municipios pertenecientes a una misma área o región metropolitana”, en el que se propone reconocer la validez de los artículos 76, 77 y 78 del Código Urbano de Jalisco, al ser inoperantes los conceptos de invalidez, toda vez que dichos preceptos no guardan relación con la presunta obligación de los Municipios de coordinarse sino que establecen, respectivamente, la definición de “planeación urbana”, instituyen la responsabilidad compartida para la planeación urbana que debe existir entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos y enumeran el conjunto de programas que integran el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano.

El señor Ministro Valls Hernández, respecto de los artículos 76 al 78 del Código Urbano de la entidad, precisó que se había manifestado en ocasiones anteriores porque en este tipo de procedimientos, al existir una suplencia amplia, no es adecuado declarar la inoperancia de los conceptos de invalidez, por lo que propuso que se declarara infundado el respectivo argumento pues no advirtió que se actualice la

violación argumentada por el Municipio actor en el sentido de que dichos preceptos restrinjan su facultad de autogobierno, lo que fue aceptado por la señora Ministra ponente Luna Ramos.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando octavo del proyecto, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando noveno “Estudio de fondo. Leyes estatales y reglamentación, en ambos casos municipales”, en cuanto se propone reconocer la validez de los artículos 9, fracciones XIX y XXII; 11, fracción XVIII; 97, fracción V; 98, 123, 138, 255, 262, fracción IV; 282, 287, fracciones I y III; 288, 291, fracción III; 292, 296, último párrafo; 298, fracción IV; 299, fracción II; 300, fracciones II y V; 307, fracción II; 308, fracción III; 324, 327, 340 al 346; 357, tercer párrafo; y 363 del Código Urbano del Estado de Jalisco, toda vez que la emisión de tales preceptos que establecen las bases generales para que funcionen las instancias de coordinación metropolitanas, es acorde con la facultad de la Legislatura local para emitir leyes estatales en materia municipal, por lo

que no asiste razón al Municipio actor cuando señala que ello le corresponde en ejercicio de su facultad reglamentaria.

Además, agregó que la propuesta se mantiene en los términos del proyecto original porque no se eliminó ninguno de los artículos impugnados en este apartado, por lo que únicamente se adicionará que no se está violentando el artículo 115 constitucional, ya que conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001 en la que se indican los tipos de reglamentación que pueden establecerse por los Municipios y por el Congreso local y se determina la jerarquía y la forma de aplicación de la legislación municipal por el Congreso local y por los Municipios, se concluye que se aplica dicha facultad en materia de asentamientos humanos en la forma y los términos previstos en el referido artículo 115 de la Constitución por el Congreso local y, en su momento, puede tener el Municipio la posibilidad de regular de acuerdo a sus propias facultades, de manera que no violenta lo previsto en el citado numeral.

Agregó que del análisis de la demanda dentro del referido concepto de invalidez se advierte otra situación que no se responde en el proyecto y que se relaciona con los plazos previstos en dichos preceptos. Además, el actor argumenta que: “La facultad reglamentaria municipal no es concurrente... No puede someterse a su ejercicio el hecho de que el Poder Legislativo del Estado pueda manejar ciertos plazos de una manera que violentan al artículo 115”,

proporcionando diversos argumentos respecto a si son o no suficientes los plazos, lo que se propone responder en el engrose en el sentido de que el hecho de que se establezcan determinados plazos, no violenta el artículo 115 de la Constitución porque únicamente prevé en qué tiempos y en qué momento se llevarán a cabo determinados servicios, de manera que el referido concepto de invalidez deberá declararse infundado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló compartir la propuesta del proyecto; sin embargo, consideró necesario abordar en forma diversa la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos ya que la respuesta no debe darse con fundamento en lo previsto en la fracción II del artículo 115 constitucional ya que el Código Urbano de la entidad no es una ley municipal de bases generales, sino que se trata de la materia de desarrollo urbano, por lo que estimó que la respuesta deberá ser conforme a lo previsto en la fracción V del artículo 115 constitucional que prevé: “en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios”.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que en este considerando no se transcriben los preceptos cuya validez se analiza, señalando que en el proyecto se plantea una invasión a la facultad reglamentaria municipal y en la página

cincuenta y dos del mismo se sostiene: “A la luz de estas consideraciones, particularmente atendiendo a la interpretación realizada por el Tribunal Pleno en el sentido de que las legislaturas estatales se encuentran facultadas para emitir leyes estatales tendentes a proporcionar una normatividad homogénea que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin permitir que dicha legislatura intervenga en cuestiones propias y específicas de cada Municipio y reiterando que el Congreso local está facultado para legislar en el ámbito de su competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano y, por ende, respecto de áreas y regiones metropolitanas, según se refirió con anterioridad, se estima que resultan infundados los planteamientos del actor”.

Agregó que el listado de los artículos a los que se da respuesta en este apartado es muy amplio y no todos guardan relación con la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos.

Precisó que el artículo 9, fracciones XIX y XXII, se refiere a los criterios técnicos para la ubicación de los inmuebles destinados a oficinas de carácter estatal señalando que se trata de facultades del Gobernador y particularmente del Secretario de Gobierno, lo que parecería que no guarda relación alguna con la actividad municipal.

Asimismo, indicó que el diverso 98 establece las dependencias municipales competentes para elaborar programas municipales de desarrollo y el plazo para ello, el cual no versa sobre una cuestión de asentamientos urbanos sino de estructura municipal, en tanto que el artículo 123 se refiere al procedimiento seguido en el seno del Ayuntamiento, a fin de aprobar planes parciales de desarrollo urbano.

Manifestó que el diverso 255 establece el plazo para la aprobación por parte del Municipio de los proyectos de urbanización; el artículo 262 se refiere a la facultad de expedir licencias de urbanización; el artículo 282 prevé la estructura del Reglamento de Construcción Municipal; el artículo 287 establece el plazo para la revisión y dictamen de los proyectos de edificación por parte del Municipio; el artículo 291 el plazo para la revisión y dictamen de los certificados de habitabilidad; los artículos 296 y 299 se refieren a plazos diversos, en tanto que el artículo 300 regula el procedimiento para recibir y verificar las obras de urbanización.

En ese orden de ideas, estimó conveniente que se señale a qué artículo se refiere el concepto de invalidez, porque en éste se elabora una manifestación general respecto de zonas metropolitanas y de las instancias de metropolización o de las áreas conurbadas, sin invocar estos preceptos de las áreas que constituyen una zona

metropolitana, señalando que se debe atender al contenido de los numerales mencionados así como responder por qué no se afecta con ello la facultad reglamentaria. Invocó el precedente citado por la señora Ministra ponente, por lo que coincidió con el hecho de que no se afecta la facultad reglamentaria, agregando que debía modificarse la estructura del proyecto para atender los preceptos señalados.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en el mismo sentido que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia considerando que los argumentos de invalidez de los preceptos no sólo se enderezan contra aspectos relacionados con la metropolización, sino que son genéricos y regulan diversas cuestiones en materia de desarrollo urbano que es más amplia que la relativa a la metropolización.

Por tanto, consideró que se debía dar respuesta a los argumentos de invalidez formulados en contra de dichos preceptos sobre la base de que el Congreso local se encuentra facultado para legislar en materia de desarrollo urbano y las disposiciones combatidas regulan aspectos que deben ser comunes a todos los Municipios de esa entidad por tratarse de la reglamentación que debe regir al Estado de Jalisco.

La señora ponente Ministra Luna Ramos aceptó las modificaciones propuestas. Agregó que en el proyecto se identificó respecto del concepto de invalidez tanto en la demanda como en la addenda que presentó con su propuesta, cuáles son los artículos a los que se refiere el referido concepto aunque sea en bloque, de manera que indicó que elaboraría el engrose respectivo dando respuesta a estos planteamientos y tomando en consideración el precedente citado.

Además, mencionó que tomaría en consideración las observaciones de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Ortiz Mayagoitia.

Asimismo agregó que mencionará que los plazos están relacionados en algunos casos con la materia de asentamientos humanos, por lo que se concluiría sosteniendo que el referido concepto de invalidez es infundado.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó compartir lo indicado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia y cuestionó si los preceptos impugnados al regular aspectos que no guardan relación con la metropolización, pudieran estimarse inconstitucionales, al invadirse la esfera municipal respecto de temas ajenos a la metropolización, por lo que si dichos preceptos comprenden aspectos ajenos a ésta, tendría que declararse fundado el respectivo concepto de invalidez.

Agregó que si se analizara el contenido de cada uno de los preceptos parecería que abarcan cuestiones que van más allá de la regulación de zonas metropolitanas, pero de contemplar otros aspectos regulados en el referido Código, consideró que el reclamo del Municipio consistiría en que se está invadiendo su facultad reglamentaria en relación con temas ajenos a la metropolización, donde podría, en su caso, declararse fundado el concepto de invalidez respectivo.

Ante ello, la señora Ministra Luna Ramos estimó que entraría en juego el estudio original relativo a la facultad reglamentaria municipal, con fundamento en la fracción II del artículo 115 constitucional y no en la diversa fracción V, por lo que se debía de suprimir ésta, sin que ello diera lugar a la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos sino únicamente a desarrollar argumentos distintos que generarían una respuesta diferente respecto de los artículos relacionados con la fracción V y con la diversa fracción II del referido precepto constitucional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea expresó que de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 constitucional así como en el diverso 87, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, las entidades federativas están facultadas para legislar en materia de desarrollo urbano no

sólo respecto de la metropolización, por lo que se manifestó de acuerdo con el proyecto en este sentido.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que la legislatura local puede legislar respecto del desarrollo urbano y de asentamientos humanos sin invadir la facultad reglamentaria del Municipio, toda vez que es competencia de la propia Asamblea; sin embargo, existen preceptos que no son propios de la materia de asentamientos humanos ni de desarrollo urbano, sino que se refieren a bases generales de la administración municipal como es el caso del señalamiento de plazos para que las autoridades municipales actúen conforme a lo previsto en la ley y de cómo se debe llevar a cabo el Reglamento Municipal de Construcciones.

Precisó que pese a lo anterior, aunque se está fuera de la materia de los asentamientos humanos y de la urbanización, existe una reserva respecto de un espacio propio del Municipio en el que puede actuar conforme a sus propios reglamentos, por lo que se manifestó de acuerdo con el proyecto con la adecuación propuesta.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que los dos últimos párrafos del considerando noveno tratan sobre este tema.

Sesión Pública Núm. 29

Martes 8 de marzo de 2011

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, en votación económica, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando décimo “Estudio de fondo. Vulneración a la libertad hacendaria municipal”, precisando que dada la cesación de efectos antes aprobada será necesario suprimir el estudio respecto de diversos preceptos impugnados, subsistiendo únicamente el análisis de los artículos 76, 77 y 78, proponiendo ante lo sugerido por el señor Ministro Valls Hernández, reconocer su validez.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, en votación económica, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando décimo primero “Estudio de fondo. Autoridad intermedia”, en cuanto se propone reconocer la

validez de los artículos 14, 15 y 371 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, porque la Procuraduría de Desarrollo Urbano que regulan no se constituye en una autoridad intermedia y, por ende, no vulnera lo previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

Sometida a votación la propuesta del proyecto, en votación económica, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

A propuesta de la señora Ministra ponente Luna Ramos se determinó reconocer la validez del artículo 10, fracción XXXIII, del Código impugnado, ya que aun cuando no se manifestaron conceptos de invalidez en su contra, lo cierto es que el proceso legislativo que le precedió sí fue controvertido.

Por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, los puntos resolutivos se aprobaron en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente e infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco.

SEGUNDO. Se sobresee en relación con los artículos 53 al 75 y 102 al 107 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de septiembre de dos mil ocho.

TERCERO. Con la salvedad anterior, se reconoce la validez de los artículos impugnados del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de septiembre de dos mil ocho”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 2. 94/2008

Controversia constitucional 94/2008 promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, en contra del Poder Legislativo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto 677 de veintisiete de mayo de dos mil ocho por el que se cambió la cabecera del Distrito Judicial de Altamirano, del Municipio de San Luis Acatlán, al Municipio de Marquelia, ambos del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial estatal el 29 de julio de 2008. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador

Sesión Pública Núm. 29

Martes 8 de marzo de 2011

Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la controversia constitucional promovida por el Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto número 677 que reforma el artículo 8, párrafos quinto, sexto, décimo segundo y décimo quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el veintinueve de julio de dos mil ocho. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos del primero al quinto relativos, respectivamente a la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto, la oportunidad de la presentación de la demanda, la legitimación activa, la legitimación pasiva y el quinto en cuanto se precisa que no se hicieron valer causas de improcedencia y que el Tribunal Pleno no advierte de manera oficiosa la actualización de alguna y se transcribe el único concepto de violación.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó la propuesta del proyecto indicando que en esta controversia constitucional se reclamó el Decreto 677 que reforma el artículo 8º, párrafos quinto, sexto, décimo segundo y décimo quinto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado para

ordenar el cambio de la Cabecera del Distrito Judicial de Altamirano, del Municipio de San Luis Acatlán, al Municipio de Marquelia, ambos del Estado de Guerrero.

Al respecto mencionó que la propuesta consiste en declararla procedente y fundada y, por tanto, declarar la invalidez del citado Decreto, ya que de la lectura de la fracción XIII del artículo 47 de la Constitución local se desprende que éste se establece en concordancia con los artículos 115, 116 y 124 de la Constitución Federal, respecto de la facultad del Congreso local para legislar en materia de división territorial del Estado para crear, suprimir o fusionar Municipios o distritos judiciales así como para aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades.

Precisó que el citado precepto, de conformidad con los principios de división y coordinación de poderes, impone la condición de que el ejercicio de esa facultad legislativa, ha de realizarse siempre y cuando medie iniciativa del titular del Ejecutivo y del Poder Judicial, con lo cual también establece un requisito de procedibilidad del ejercicio de la facultad legislativa que se otorga al Congreso local, por lo que la citada atribución sólo puede ejercerse si antes se satisface la imposición relativa a la participación en la iniciativa respectiva del Gobernador del Estado y del Poder Judicial de la misma entidad.

Señaló que dicho requisito de procedibilidad se justifica en el imperativo constitucional de que los actos legislativos deben satisfacer las garantías de legalidad y seguridad jurídica, por lo cual se estima que el Decreto impugnado incurre en la violación al proceso legislativo que implica la trasgresión del principio de división de poderes, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Agregó que también se propone dar efectos entre partes a la declaratoria de inconstitucionalidad del referido Decreto, y toda vez que estimó que el citado Decreto contiene una norma, éste se refiere a la modificación del artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Guerrero que constituye material y formalmente una norma general, de manera que el efecto deberá de ser general, por lo que modificó su propuesta en estos términos.

El señor Ministro Franco González Salas solicitó al señor Ministro ponente Aguirre Anguiano que precisara su propuesta, ante lo cual el señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que ésta consistía en una modificación al considerando séptimo, respecto de los efectos generales.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que se trata de una situación diferente porque se consideraba que una norma individualizada establecía una regla de competencia, en tanto que ahora se propone que se trata de una norma de carácter general y, por ende, debe tener efectos generales y no sólo respecto al Municipio actor.

El señor Ministro Pardo Rebolledo propuso ajustar el considerando relativo a la competencia del Pleno para conocer de este asunto debiendo indicarse que el mismo se fundamenta en el artículo 105, fracción I, inciso i), cuando esta hipótesis se refiere a controversias entre un Estado y uno de sus Municipios, por lo que estimó debería de modificarse, lo que se aceptó por el señor Ministro Aguirre Anguiano.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto relativa al considerando Primero, en votación económica, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia cuestionó la legitimación activa del Gobernador del Estado para promover la presente controversia constitucional ya que de lo previsto en los artículos 47, fracción XIII y 50 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, se advierte que únicamente el Tribunal Superior de Justicia puede presentar iniciativas de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, ante lo cual surge la interrogante respecto a en

qué forma se afecta la esfera competencial del titular del Ejecutivo de esa entidad federativa.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que la opinión del señor Ministro Ortiz Mayagoitia era contundente, pues si esta norma realmente arroga exclusivamente al Tribunal Superior de Justicia la facultad de iniciativa tratándose de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se debió de haber tomado en cuenta el papel del Poder Ejecutivo y su competencia, por lo que consideró que, en principio, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia tenía razón, pues, en todo caso, no consideró que se alteraría la Constitución del Estado en cuanto a la distribución de facultades cuando en un Decreto haya alguna modificación que se refiera a la distribución territorial de uno de los Poderes.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra de la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia en virtud de que la competencia es precisamente el problema de fondo, la pregunta a resolver consiste en si el gobernador y el Poder Legislativo del Estado tienen una facultad conjunta cuando se le contesta que no tiene legitimación porque no tiene afectación, pues hay diversos artículos de la Constitución del Estado de Guerrero que generan dificultades interpretativas, como el artículo 45 que dispone que el Congreso del Estado podrá invitar al Presidente del Tribunal Superior para proporcionar elementos sobre

iniciativas de ley que atañen a la organización y funcionamiento del Poder Judicial; también el problema relativo al artículo 47 que en la fracción XIII, dispone: “Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial” y el que se refiere al artículo 50 respecto del derecho de iniciar leyes que corresponde al Tribunal Superior de Justicia tratándose de la Ley Orgánica del Poder Judicial, precisando que dichos artículos pueden causar interrogantes, pues pueden requerir interpretaciones, lo cual resulta precisamente el problema porque contestar el planteamiento realizado por la parte inconforme, al analizar la procedencia del asunto en el sentido de considerar su falta de legitimación, no es correcto antes de analizarlo como un planteamiento de fondo, ni simplemente como se realiza en el proyecto interpretando la fracción XIII del artículo 47 de la ley impugnada, considerando que el gobernador no tiene afectación en sus competencias, pues estimó que sí cuenta con dicha legitimación, pero se debe de estudiar el planteamiento al abordar el considerando sexto de fondo.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que lo planteado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia es una cuestión de fondo pues se refiere al interés legítimo del actor.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó irrelevante determinar si es un problema de legitimación activa o de interés legítimo. Agregó que el caso concreto se

encuentra estrechamente relacionado con el tema relativo al interés legítimo del Gobernador del Estado lo cual se debe abordar hasta estudiar el fondo del asunto, donde podría sostenerse que el Gobernador no tiene la atribución de iniciativa en materia de la Ley Orgánica del Poder Judicial local.

El señor Ministro Franco González Salas declinó hacer uso de la voz ante lo expresado por los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que efectivamente al analizar la procedencia no se puede declarar incompetente al Gobernador del Estado, cuando se plantea su legitimación como un problema central de fondo que es precisamente competencial, es decir, si tiene atribuciones o no.

Estimó que se debe privilegiar el desarrollo del ejercicio de la acción, en cuanto a si el actor realmente tiene el derecho que hace valer, siendo el momento oportuno para definirlo, sin que afecte su definición posterior.

La señora Ministra Luna Ramos estimó relevante lo precisado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, distinguiendo entre la legitimación procesal y la legitimación en la causa, señalando que por el momento se analiza la legitimación en el sentido de representación y,

posteriormente, se analizará la legitimación en la causa, cuando se aborde el estudio de las causales de improcedencia, que es la que se refiere al interés jurídico o legítimo para promover la presente controversia, estimando que, en su momento, se debe desestimar la respectiva causa de improcedencia, pues precisamente del análisis de los conceptos de invalidez se advierte que este es un argumento de fondo del asunto, es decir, si el titular del Poder Ejecutivo local tiene facultades para que mediante una iniciativa pueda suprimir, modificar o fusionar distritos judiciales o municipales para una mejor administración, por lo que consideró que si se aduce la respectiva causa de improcedencia será necesario sostener que no es posible analizarla en este momento al estar vinculada a la resolución el fondo del asunto.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que para tener por acreditada la legitimación activa procesal del Poder Ejecutivo actor bastará con analizar que éste puede representar a uno de los Poderes del Estado, sumándose a lo expresado por la señora Ministra Luna Ramos, en cuanto al estudio de fondo del asunto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó que después de escuchar el argumento de legitimación procesal activa resulta irrelevante abordarlo en este momento, sumándose a lo expresado por el señor Ministro ponente, en cuanto a la importancia de que antes de abordar las cuestiones de

fondo, se haga una interpretación de la Constitución y se diga si tiene facultades el Gobernador para formular las iniciativas en comento, por lo que se manifestó a favor de los considerandos mencionados.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que como primer escenario para resolver el problema podría considerarse que el artículo 47, fracción XIII, de la Constitución de Guerrero, exige que la iniciativa correspondiente sea firmada conjuntamente por los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial del propio Estado; un segundo escenario, consistente en que la iniciativa de reformas pueda presentarse por uno o por otro de los Poderes de la entidad sin necesidad de que se presente de manera conjunta y uno tercero, relativo a que la facultad de iniciativa debe ser ejercida por el Ejecutivo estatal o por el Poder Judicial, dependiendo de la materia de dicha reforma, por lo que estimó que se está ante tres escenarios de interpretación.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó irrelevante el momento en el que se aborde el tema respectivo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a consideración del Tribunal Pleno determinar si está acreditada la legitimación activa así como los considerandos segundo y cuarto; los que en votación económica se aprobaron por unanimidad de votos de los señores Ministros

Sesión Pública Núm. 29

Martes 8 de marzo de 2011

Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a consideración del Tribunal Pleno el considerando quinto del proyecto en el cual se propone sostener que no se advierte causa de improcedencia. Agregó que en éste se sintetiza el único concepto de invalidez.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que podría ser un considerando tan breve como su primer párrafo, en tanto que el segundo se refiere al concepto de invalidez planteado, manifestándose de acuerdo con el sentido del proyecto.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando quinto del proyecto, en votación económica, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando sexto en cuanto sustenta las propuestas contenidas en los puntos resolutivos, consistentes en declarar procedente y fundada la presente

controversia constitucional y, por tanto, declarar la invalidez del Decreto 677 que reforma el artículo 8, párrafos quinto, sexto décimo segundo y décimo quinto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, toda vez que la omisión del Congreso del Estado de Guerrero de incluir a los Poderes Ejecutivo y Judicial en el proceso legislativo, concretamente en la presentación de la iniciativa respectiva, que motivó la emisión del Decreto número 677 que reforma el impugnado artículo 8, párrafos quinto, sexto, décimo segundo y décimo quinto, en virtud de lo cual ordena el cambio de la cabecera del Distrito Judicial de Altamirano, del Municipio de San Luis Acatlán al Municipio de Marquelia, ambos del Estado de Guerrero, implica la existencia de violaciones formales al proceso legislativo, que redundan en la transgresión del principio de división de poderes previsto en la Ley Fundamental.

Agregó que aunque el proyecto no es absolutamente claro en este punto, proponía realizar los ajustes necesarios para indicar que pese a lo señalado en el artículo 50 de la Constitución local respecto a que la facultad para iniciar leyes le corresponde al Poder Ejecutivo, al haber una norma especializada derivada de la fracción XIII del artículo 47, respecto a ciertas materias, solamente a éste debió de haberle corrido el traslado, lo que origina una situación dudosa, toda vez que tenía legitimación en la causa el gobernador para reclamar una necesaria participación y un traslado que no le corresponde por la naturaleza de las

disposiciones, por lo que manifestó dudar respecto del proyecto en esta parte.

El señor Ministro Cossío Díaz dio lectura al último párrafo de la página setenta y tres del proyecto en la que se indica que en el procedimiento legislativo se presentó un vicio formal porque los Poderes Ejecutivo y Judicial de la entidad debieron haber presentado la iniciativa al Decreto encaminado a “modificar la ubicación de la cabecera de algún distrito judicial”.

Precisó que su primer planteamiento consiste en si el trasladar la cabecera municipal de un Distrito Judicial es o no una cuestión prevista en la fracción XIII del artículo 47 de la Constitución del Estado de Guerrero.

En segundo lugar, cuestionó si el traslado de una cabecera (de San Luis Acatlán a Marquelia) significa el aumento o la disminución de los respectivos territorios del distrito judicial por anexión o segregación de pueblos o localidades, considerando que en su opinión no se creó, suprimió o fusionó un distrito judicial.

Indicó que el traslado de la cabecera judicial de San Luis Acatlán a Marquelia no tiene que ver con los cambios a los que se refiere el citado numeral constitucional, considerando que la razón por la que se sostiene que se

está ante una violación se fundamenta en el cambio de la cabecera del distrito judicial.

Pese a lo anterior, consideró que la segunda parte efectivamente puede dar lugar a una discusión distinta a la que contiene el proyecto porque el Decreto incorpora los cinco Municipios que se fueron creando, a los distritos judiciales respectivos.

Mencionó que en el párrafo quinto del citado precepto, se señala que al Distrito de Altamirano se incorporaron Juchitlán y Marquelia; al Distrito Álvarez, conforme a lo previsto en el párrafo sexto, se incorporó el Municipio José Joaquín Guerrero; conforme al párrafo décimo tercero, al Distrito Judicial de la Montaña se incorporó el Municipio de Iliatenco, y conforme al párrafo décimo quinto, al Distrito Judicial de Morelos, se incorporó el Municipio de Coachapa el Grande; por lo que indicó que existe una modificación de las previstas en el artículo 47, toda vez que se incrementa la densidad poblacional de los pueblos al haberse incorporado un Municipio a un distrito judicial, lo que consiste en un primer problema relativo a determinar si un cambio de cabecera de un Municipio a otro es uno de los supuestos previstos en el citado artículo 47, estimando que no es así, toda vez que consideró que la violación se encuentra en la modificación de los distritos judiciales por la incorporación de esos cinco Municipios referidos en el proyecto para

posteriormente abundar en lo señalado por el señor Ministro Valls Hernández.

Manifestó que a la interpretación del artículo 47, fracción XIII, que realiza el señor Ministro Valls Hernández añadiría la cuestión relativa a si lo que se señalaba es exclusivo o cuál sería la participación del Congreso, ya que adicionalmente debía analizarse el caso.

Precisó que una opción sería sostener que tratándose de distritos judiciales y Municipios, deben presentarlo conjuntamente el Gobernador y el Poder Judicial sin la posibilidad de que lo presenten diputados o la legislatura misma, o que lo interprete un diputado en lo individual. Otra opción sería que el Gobernador puede presentar por medio de los Municipios y el Poder Judicial sólo a través de los distritos judiciales, es decir, cada uno de acuerdo con sus competencias, ante lo cual, la posición de la legislatura consiste en que todos pueden presentar iniciativas sobre cualquier aspecto en una interpretación armónica de la ley impugnada, sosteniendo que tiene facultades para presentar iniciativas el Poder Judicial respecto de su Ley Orgánica, lo que no implica que sólo éste pueda presentarlas, pues se estaría ante una especie de monopolio.

Por tanto, consideró que el primer problema que aborda el proyecto consiste en determinar si efectivamente un cambio de cabecera al interior de un distrito judicial es de

los supuestos del artículo 47; sin embargo, se mantendría el problema relativo a que al haber incorporado Municipios se está ante una anexión de pueblos o localidades.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano manifestó que después de escuchar las intervenciones de los señores Ministros prefería retirar el proyecto para reestructurarlo y someterlo nuevamente a su consideración.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que se tendría por retirado el proyecto relativo al asunto materia de análisis y preguntó al señor Ministro Aguirre Anguiano si estimaba conveniente escuchar la opinión de las señoras Ministras Sánchez Cordero de García Villegas y Luna Ramos, ante lo cual el señor Ministro Aguirre Anguiano reiteró su propuesta de retirar el asunto; por lo que al no haber más asuntos listados para la presente sesión, convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el jueves diez de marzo del año en curso y concluyó la sesión a las doce horas con cincuenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.