

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 21
O R D I N A R I A
LUNES 18 DE FEBRERO DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del lunes dieciocho de febrero de dos mil trece, 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, 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 A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

A continuación, el señor Ministro Presidente 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 veinte, ordinaria, celebrada el jueves catorce de febrero de dos mil trece.

Por unanimidad de diez 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 dieciocho de febrero de dos mil trece:

II. 1. 94/2011

Controversia constitucional 94/2011 promovida por el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de dicha entidad federativa. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee 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 de los artículos 2, 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”*.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea precisó que este asunto fue promovido por el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California, en contra del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, en la inteligencia de que dicho Municipio 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. Indicó que, al respecto, en el proyecto se propone declarar infundados los dos conceptos de invalidez propuestos y, por tanto, reconocer la validez del Decreto mencionado.

Por otra parte, señaló que, por considerarla razonable en tanto que es congruente con los últimos precedentes, atendería la sugerencia del señor Ministro Cossío Díaz, en el sentido de que en el considerando segundo, en lugar de que se precisen los actos impugnados, se establezca la cuestión efectivamente planteada, de modo que se suprimiría el sobreseimiento por cuanto hace a “todos los efectos y consecuencias que material y jurídicamente deriven y sean resultado directo o indirecto de la aplicación del decreto”.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando segundo, así como las propuestas contenidas en los considerandos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto, relativas, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia, se aprobaron, en votación económica, por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando séptimo, en cuanto al estudio

del primer concepto de invalidez, relativo a que las reformas impugnadas son ilegales pues no tuvieron su origen en una iniciativa, sino en una adenda.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que en el presente asunto se plantean dos conceptos de invalidez, los cuales pueden analizarse separadamente, en atención a que cada uno pretende tener méritos propios.

Expresó que el estudio de fondo parte de la teoría que ha venido desarrollando el Tribunal Pleno en el sentido de que no cualquier violación al proceso legislativo da lugar a su invalidez, ya que en virtud de un principio de deferencia al Poder Legislativo, debe estimarse que sólo aquellas violaciones procedimentales de cierta gravedad dan lugar a que se declare la invalidez del producto normativo, sobre todo cuando se afectan los principios básicos de la democracia representativa.

En ese sentido, señaló que se propone declarar infundado el primer concepto de invalidez relativo a que las reformas impugnadas son ilegales pues no tuvieron su origen en una iniciativa, al provenir de una adenda, siendo que la finalidad de este tipo de actos no es introducir reformas al ordenamiento jurídico, en tanto sólo constituyen un medio para clarificar una iniciativa en términos del artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Indicó que lo anterior es así, al estimarse que aun cuando el contenido de la adenda no constituye en

sentido estricto una aclaración o un complemento a la iniciativa original, sino mas bien un proyecto de reforma distinto al de ésta, ello no entraña una violación con potencial para invalidar el proceso legislativo, 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, además de que el dictamen respectivo fue sometido a votación por el Pleno del Congreso; de ahí que se considere que el proceso que dio origen al Decreto combatido cumple con los requisitos que exigen la Constitución local y la Ley Orgánica.

Agregó que las referidas Comisiones están facultadas para modificar una iniciativa, y que en el caso concreto, si no se aceptó la propuesta de la iniciativa original, podría considerarse a la adenda como una modificación a aquélla, cuya revisión se encuentra dentro del ámbito de sus facultades, en tanto que las referidas Comisiones pueden modificar, de la forma en que consideren conveniente, una determinada iniciativa, siempre y cuando ello quede dentro de la materia de ésta. En estos términos, señaló que si en este caso en el Dictamen se plantea una propuesta distinta a de la de la iniciativa, que se aprobó favorablemente por el Pleno del Congreso, debe estimarse que se trata de una reforma válida, no obstante que formalmente se haya hecho a través de una adenda.

Sometida a votación la propuesta del considerando sexto del proyecto, consistente en declarar infundado el primer concepto de invalidez relativo a que las reformas impugnadas son ilegales puesto que no tuvieron su origen en una iniciativa, sino en una adenda, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de diez votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando séptimo, en cuanto al estudio del segundo concepto de invalidez, donde el Municipio actor hace valer que se violó su derecho a hacerse representar en la sesión de la Comisión de Dictamen Legislativo en la que se analizaron y discutieron las observaciones formuladas por el Gobernador de la entidad.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea señaló que dicho concepto de invalidez se sustenta en que se omitió efectuar el anuncio respectivo, cuando menos con cinco días de anticipación a la referida reunión, como lo exigen los artículos 30, fracción II, de la Constitución local, y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, precisando que el Ayuntamiento sí fue llamado oportunamente para la discusión del dictamen original, pero no para la relativa al nuevo dictamen que tuvo lugar en virtud de que el Gobernador regresó con observaciones el proyecto de ley.

Indicó que en la consulta se señala 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, considerándose que en la medida en que la materia de bebidas alcohólicas tiene un ámbito de competencia municipal, sí existía la obligación de anunciar las sesiones correspondientes. Indicó que en el proyecto se estima que dicha obligación también se surtía con motivo de la discusión de las observaciones del Ejecutivo local, al estimarse que 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, con lo que se surte nuevamente el supuesto en que los Ayuntamientos tienen derecho a participar en las sesiones de la Comisión.

En este mismo sentido, agregó que en el proyecto se apunta que no existe ningún elemento de prueba con el que se acredite la notificación al Ayuntamiento actor para que acudiera a la última sesión de Comisiones, pues si bien es cierto que se presenta como prueba un anuncio de Internet de que en cierta fecha se notificó al Ayuntamiento, también lo es que no existe certeza de qué contenía esta notificación, además de que no se cumplió con el plazo de cinco días de anticipación.

De este modo, señaló que, una vez determinada la existencia de una violación al procedimiento legislativo, se estima que, en cuanto a su potencial invalidatorio, 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, indicando que con lo anterior no se niega que el trabajo de aquéllas sea central, sino que se destaca que la participación de los Ayuntamientos es distinta de las discusiones de Pleno, toda vez que el trabajo de aquéllas, siendo preparatorio y técnico, consiste en emitir un dictamen. Agregó que aun cuando la participación de los Ayuntamientos sea de fundamental importancia para la emisión de un dictamen informado, debe considerarse que ésta no trasciende a la aprobación de la norma, porque se trata de un documento de trabajo a partir del cual se desarrollará la deliberación política pública, por lo que la influencia que pueda tener la intervención del Ayuntamiento en esta etapa no impacta en la conformación de la voluntad parlamentaria.

Por otro lado, señaló que, además, en el proyecto se establece 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 concluye que la calidad democrática de la decisión final no se vio comprometida, indicando que podría abonarse en este sentido al expresar que el Ayuntamiento sí fue escuchado originalmente en relación con el tema materia de la ley, y que si bien es cierto que después no fue escuchado respecto de las observaciones, sí tuvo esta posibilidad de manifestar

en el tema de que se trata lo que él consideraba conveniente. Agregó que sería conveniente establecer con claridad cuál es la naturaleza de la intervención de los Ayuntamientos a que se refiere el artículo 30 de la Constitución de Baja California, indicando que ésta no puede verse como una regla de formación de la voluntad del Estado, sino como un elemento de información que resulte útil y necesario en fase técnica del procedimiento de elaboración de leyes, pues del proceso legislativo que dio origen al citado artículo se advierte que la finalidad que persiguió el legislador al preverla fue incluir a los Ayuntamientos para constitucionalizar una práctica que se daba en las Comisiones del Congreso, que consistía en invitar a los servidores públicos del ramo que se regularía, lo que corroboró al dar lectura al dictamen respectivo de la Comisión de legislación y puntos constitucionales.

Señaló que constituiría una atribución de diversa índole la intervención que tienen los Municipios para formar la voluntad estatal que requieren las reformas a la Constitución de la entidad, indicando que si se toma en consideración que de los antecedentes del caso se desprende que el Municipio actor sí fue citado para intervenir en la discusión del primer dictamen, además de los antecedentes legislativos que justifican la reforma al artículo 30 de la Constitución local, y la doctrina de la Suprema Corte de Justicia 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, es posible concluir que la vulneración al procedimiento que en este caso se estudia, si bien existe, no alcanza para invalidar la reforma.

Por último indicó que si bien esta es una cuestión opinable, de la ponderación de los elementos implicados llega a la conclusión de que la postura del proyecto es la que tiene los mayores méritos argumentativos.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó estar en desacuerdo con este punto. Estimó que sí existió una violación al proceso legislativo en tanto que se notificó al ayuntamiento la celebración de la sesión en la que se discutiría el segundo dictamen después de que venciera el plazo de cinco días de anticipación, previsto en el artículo 30 de la Constitución del Estado de Baja California, considerando que si bien la oportunidad de que los Municipios participen en la discusión del proyecto de una ley que les afecte era una práctica, ahora se ha vuelto un requisito importante.

En este sentido, apuntó que no existe una diferencia entre la primera y la segunda ocasiones en que se discute el dictamen para efectos de que en ambas se garantice que sean escuchadas las razones de los Municipios, dado que el hecho de que existan varias sesiones para tal efecto es una cuestión contingente en el procedimiento legislativo, además de que no resulta ser un elemento determinante para

sustentar lo contrario el hecho de que los dictámenes sean resultado de un trabajo técnico, dado que éstos también derivan, en muchas ocasiones, de un trabajo político, de manera que si la Constitución local establece que los Ayuntamientos pueden participar en los procesos legislativos, resulta importante que la Legislatura local garantice a éstos la posibilidad de dar sus puntos de vista.

Señaló que este asunto guarda diferencias con el precedente citado, dado que en éste, el vicio producido porque no se invitó a un diputado a participar en Comisión puede ser subsanado frente al Pleno de la Cámara cuando se someta a votación el dictamen, mientras que no puede operar la misma razón respecto de los Ayuntamientos, ya que éstos pueden hacer valer su argumentación en la sesión donde se discute el dictamen, pero no ante el Pleno de la Cámara de Diputados, ya que no lo integran, por lo que el hecho de que no hubiera sido llamado a dicha sesión es suficiente para anular la votación respecto del proyecto de ley.

El señor Ministro Valls Hernández expresó coincidir con el sentido del proyecto, aunque no con sus consideraciones, al estimar que extienden 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, al caso de la sesión en que habrán de

discutirse las observaciones formuladas por el Ejecutivo local a ese proyecto.

En este sentido, señaló que la razón de ser de la obligación legal de notificar a los Ayuntamientos la fecha de la sesión en que se discutirá un proyecto de ley en Comisiones 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 las observaciones formuladas por el gobernador del Estado respecto de éste, las cuales solamente corresponde discutir y atender al propio órgano legislativo.

Así, afirmó que 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 su opinión al discutirse las observaciones formuladas por el titular del Ejecutivo estatal, pues en esta etapa del procedimiento legislativo no se examina ni se 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 no corresponde pronunciarse a los Ayuntamientos sino sólo exclusivamente al Congreso, indicando que sostener lo contrario distorsionaría 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 no participan los Ayuntamientos sino solamente estos dos Poderes: el Legislativo y el Ejecutivo.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que el tema a debate es complejo en tanto que existe una línea muy delgada entre determinar si la violación legislativa que se estudia es susceptible o no de considerarse lo suficientemente fuerte para anular el proceso de creación de la ley, indicando que aun cuando mantiene su deferencia hacia las Legislaturas, ha sostenido la posibilidad de verificar si una determinada violación al proceso legislativo resulta ser de tal modo trascendente para considerarla invalidante.

Precisó que en la Constitución del Estado se establece como una obligación, y no como una disposición de carácter potestativo, que la Legislatura convoque a los Municipios así como al Poder Ejecutivo de la entidad, a fin de que envíen un representante que, sin voto, tome parte en los trabajos de discusión del dictamen, estimando que esto constituye una especie de garantía de audiencia en favor de los municipios, cuando están involucradas cuestiones que les afectan, de modo que es posible considerar que la violación a la obligación que se analiza resulta invalidante, máxime que en este caso las observaciones que realizó el Gobernador a la propuesta del decreto original implican la restricción a una facultad que previamente se le otorgó al Municipio, referida al otorgamiento de un permiso eventual para que el horario de actividades de los establecimientos que se dediquen a la

venta de bebidas alcohólicas se extienda más allá del horario que se establece.

Al respecto recordó que cuando se discutió la constitucionalidad de la Ley de Juegos y Sorteos el Pleno se enfrentó ante circunstancias muy particulares, entre ellas la posible invalidez de las normas que permiten los juegos de gallos, en tanto que éstas representan una tradición en determinados lugares, de forma que en este caso podría entenderse que existen Municipios donde, dadas sus características, como la celebración de carnavales o ferias reconocidas incluso internacionalmente, se justifique que los ayuntamientos tengan la facultad referida.

Asimismo, en cuanto al primer concepto de invalidez, señaló que sería conveniente que en el proyecto se estableciera que la denominación de adenda es incorrecta pues el documento contiene una modificación propuesta ante la Comisión por sus propios miembros.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó compartir la opinión de los señores Ministros que se han manifestado en contra del proyecto en este punto. Consideró que las formalidades que establece la Constitución local a efecto de que una ley pueda ser aprobada, como es el caso relativo a darle oportunidad a las entidades que pueden resentir algún efecto por el contenido de la ley que se discute, constituyen aspectos que inciden de manera directa en la validez de la decisión que tome el Congreso local al final del día. De esta

manera, estimó que, al ser el procedimiento de formación de la ley una unidad y en la medida en que existe una disposición que obliga al Congreso local a dar intervención a las autoridades que pueden verse afectadas por una ley, debe considerarse que el hecho de que en el caso concreto no se respetara el derecho del Municipio para opinar sobre las observaciones que formuló el Gobernador del Estado, sobre un tema que afecta su competencia, resulta suficiente para invalidar la ley respectiva, en tanto que la referida violación tiene un carácter trascendental para el resultado final.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que, como elemento adicional para ponderar la gravedad de la violación que se discute, debe tomarse en cuenta que las facultades del Municipio resultan de una delegación de las atribuciones del Estado en términos de los artículos 115 y 117 constitucionales, además de que, como lo señaló el señor Ministro Valls Hernández, una vez que existe un proyecto de ley que es devuelto por el Gobernador de la entidad con observaciones, los únicos órganos que deben intervenir para su análisis son el Ejecutivo y el Legislativo, con lo que desaparece, así, cualquier intervención de los Ayuntamientos.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que si bien no existe duda de que la violación en análisis se verificó, lo cierto es que no percibe que ésta sea tan determinante como para anular todo el proceso de creación de las normas,

tomando en cuenta que aun cuando la participación del Municipio se contempla en la Constitución local y en la ley, su opinión, si bien pudiera influir de alguna manera en el contenido de la norma, no es vinculatoria para la legislatura.

En este sentido, expuso que en la etapa en la que se atienden las observaciones del Gobernador de la entidad resultan aún menos relevantes las consideraciones que el Municipio sostenga, debiendo tomarse en cuenta que la violación de no hacerlo partícipe de dicha etapa no afectó directamente una competencia o atribución del Municipio, sino sólo la oportunidad de que emitiera un comentario sobre problemáticas que no necesariamente afectan su esfera competencial, además de que no afectó una de las etapas obligatorias del proceso legislativo en las que participan directamente quienes se encuentran señalados para tales efectos no sólo en la Constitución del Estado sino también en la Constitución Federal.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó estar básicamente de acuerdo con el proyecto, al no advertir cómo la situación concreta en análisis puede tener un efecto invalidante en relación con la opinión de los Municipios.

Señaló que en la jurisprudencia P./J. 117/2004, que no ha sido interrumpida por un criterio en contrario del Tribunal Pleno, claramente se establece que, en el proceso legislativo, los vicios derivados del trabajo de las propias

Comisiones encargadas del dictamen son susceptibles de purgarse por el propio Congreso respectivo, lo que aplica tanto a la Constitución Política Federal, como a las Constituciones locales.

Señaló que estas dos normativas establecen en relación con los procesos legislativos dos etapas muy claras: la primera, que corre a cargo de una Comisión que, después de estudiar los temas correspondientes, formula un dictamen, y la segunda, en la que el Pleno del Congreso delibera y decide con base en el dictamen. Indicó que el trabajo parlamentario de cada una de estas etapas tiene finalidades concretas, pues mientras la Comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, este tiene como función principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen y tomar la decisión que en derecho corresponda.

De este modo, consideró que el sistema referido cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran, estimando que la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del Congreso respectivo, que es la que le corresponde al final la facultad decisoria, indicando no advertir un efecto invalidante en la violación impugnada, al tomar en cuenta que las Comisiones desempeñan una labor de carácter eminentemente técnico y preparatorio que sólo sirve para la emisión de un dictamen.

El señor Ministro Pérez Dayán consideró, respecto de la observación del señor Ministro Valls Hernández, que si bien el artículo 30 de la Constitución del Estado de Baja California otorga a los Ayuntamientos la oportunidad de opinar sobre el contenido de “iniciativas”, debe considerarse que éstos también tienen competencia para pronunciarse respecto de las observaciones que el Gobernador de la entidad realiza respecto del proyecto de ley, dado que éstas pueden implicar incluso un cambio de fondo completo en el texto que fue aprobado a partir de una iniciativa, sin que pase inadvertido que la materia de las observaciones pueden constituirlos meros ajustes que resulten ser intrascendentes para fundar una queja de los Ayuntamientos con motivo de su no intervención.

Indicó que si el criterio mayoritario fuera en el sentido de que cualquier violación que se verificara en contra de los Ayuntamientos, en la etapa del proceso legislativo en la que se analizan las observaciones formuladas por el Gobernador de la entidad, trae como efecto la invalidez del producto, basándose en que dicha violación ya no puede ser reparada pues al Ayuntamiento ya no se le permite intervenir en el proceso deliberativo, se contaría ya con una determinación concreta e insalvable, pero que aun cuando la violación en análisis no puede ser reparada, debe tomarse en cuenta que si las observaciones formuladas por el Ejecutivo del Estado no introdujeron alguna situación que justifique la participación del Ayuntamiento, es posible concluir que si la

violación señalada se verificó, ésta no tiene una consecuencia invalidante.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que la materia de las observaciones del Gobernador inciden directamente en el ámbito municipal en tanto que se refiere a la facultad de los Ayuntamientos para autorizar la venta de bebidas alcohólicas fuera de los horarios establecidos, señalando que, no obstante lo anterior, el municipio actor ya había estado en aptitud de emitir su postura al respecto.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó a favor del proyecto, considerando que los Municipios son invitados al proceso legislativo a emitir una opinión y que no forman parte del procedimiento legislativo. Indicó, además, que el proceso legislativo cumplió con los requisitos fundamentales que se prevén, sin prescindir de que los representantes populares investidos con la facultad de legislar son los diputados locales, y no los Ayuntamientos.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que quienes se han manifestado en favor de la invalidez no niegan las facultades del Estado para legislar en la materia ni se han pronunciado sobre si la observación del Gobernador es plausible o no, pues lo que se toma en cuenta en realidad es que el Constituyente Permanente convirtió lo que originalmente era un práctica parlamentaria en una obligación constitucional en el sentido de garantizar

que los ayuntamientos emitan su opinión sobre los proyectos de ley que les pudieran afectar, sin distinguir si las normas se refieren a facultades de su competencia exclusiva o no, siendo evidente que se está en este supuesto, con independencia de la validez de fondo de la norma que expidió el legislativo.

Por otra parte, precisó que en el caso concreto sólo se garantizó que el Municipio actor participara en la discusión de la iniciativa que le otorgaba la facultad de dar permisos para la venta de bebidas alcohólicas fuera de los horarios previstos y se le privó de participar en un nuevo procedimiento originado a raíz de las observaciones del Gobernador respecto de las cuales el Municipio pudo válidamente opinar.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que los argumentos que se han dado a favor del proyecto no lo convencen, considerando que lo que está en juego democráticamente no es sólo la actuación de los diputados, como si los Ayuntamientos fueran una especie de órganos burocráticos que no tuvieran representación política, de ahí que sean tan representantes populares los diputados que participan en un proceso democrático, como los ayuntamientos que tienen su origen en un voto igualmente popular libre, secreto y directo. Agregó que el hecho de que los diputados tengan una legitimación democrática no es óbice para considerar que se encuentran subordinados a las normas de su propio orden jurídico que les impone el deber

de escuchar a los Ayuntamientos para efecto de conocer qué es lo que éstos opinan sobre determinada cuestión,

Señaló que deben seguirse todas las etapas de los procesos legislativos con independencia de que sean buenas o malas, deficientes o ineficientes, por lo que el hecho de prescindir de la debida opinión del Municipio afectado en virtud de que la formulación de un dictamen implica un trabajo técnico, implicaría desatender las determinaciones que estableció el mismo órgano Constituyente.

Agregó que el hecho de indicar que el trámite que se le dé a las observaciones del Gobernador no forma parte de un mismo proceso legislativo implica ir en contra de lo que establece el artículo 34 de la Constitución del Estado, pues éstas serán materia de otro dictamen, con lo que se surte la hipótesis en la que se debe dar participación al Ayuntamiento, de modo que considerar lo contrario desnaturalizaría las condiciones de un procedimiento dispuesto por el propio legislador para darle intervención a estos mismos órganos.

Por otro lado, señaló que si bien la competencia en materia de combate al alcoholismo prevista en el último párrafo del artículo 117 constitucional se otorga al Estado, el hecho mismo de constituir una materia estatal y tener incidencia en la materias municipales, por ejemplo en el tema de los servicios que éstos prestan, hace posible

concluir que no todas las acciones que se realicen en materia de alcohol o de combate al alcoholismo se realizan por los órganos estatales, pues existe una gran cantidad de acciones que permiten al Estado imponer modalidades de actuación a los propios Municipios, en tanto que éstos constituyen el orden superior para determinar las condiciones de prestación de dicho servicio.

En cuanto a la tesis a que se ha hecho referencia, señaló que ésta no aplica, ya que, a diferencia de los diputados, los Municipios, en caso de que no se les haya dado la oportunidad de comparecer a Comisiones, ya no podrán participar en la deliberación de la ley, indicando que si se toma en serio el procedimiento legislativo reglado puede advertirse que existe una gran cantidad de momentos que el legislador local ha pretendido establecer, por lo que decir que cualquier violación que se dé después de que se han devuelto las observaciones del gobernador tendría un potencial invalidatorio tiene sostenimiento cuando se viola lo que dispone la Constitución o las leyes, y que si el problema se da en relación con la magnitud de las observaciones y no en razón a la participación que se tiene que dar a los ayuntamientos, con independencia de éstas, es incorrecto pues lo que se debe tomar en cuenta es si se llamó al Municipio, ya que el problema de que se trata es de procedimiento y no de contenido.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que si se acepta que no toda vulneración al proceso legislativo es

invalidante, entonces debe analizarse en sus méritos la vulneración al proceso legislativo que en este caso se suscitó, lo que acontece en el proyecto tomando en cuenta toda una serie de peculiaridades fácticas y normativas del caso concreto, sobre si es una competencia originaria o no del Estado y si los ayuntamientos fueros escuchados o no en la primera etapa así como la materia de la ley, a partir de los cuales llega a la convicción de reconocer validez a las normas a pesar de los argumentos en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó comulgar con la propuesta del proyecto, considerando que requiere de un ejercicio de ponderación, pues la decisión no se puede tomar en automático.

Precisó que si bien en la normativa de Baja California se prevé un procedimiento legislativo que otorga un papel a cada uno de los actores, siendo éstos la legislatura, el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, en la inteligencia de que aun cuando exista la violación mencionada, del análisis integral de su fuerza vinculante, se desprende que la participación del Ayuntamiento ha sido cumplida en su momento, y que el hecho de que no hubiera sido llamado a participar en la discusión del segundo dictamen no afecta los principios democráticos de forma que trascienda al resultado de la votación.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en declarar infundado el segundo concepto de

invalidez, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, en contra de las consideraciones Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto particular.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Silva Meza, en atención a la sugerencia del señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos dio lectura a la propuesta de puntos resolutivos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que debe sobreseerse respecto de “todos los efectos y consecuencias que material y jurídicamente deriven y sean resultado directo o indirecto de la aplicación del decreto”, al constituir actos futuros e inciertos y, por ende, actualizarse una causa de improcedencia; con lo que se manifestó de acuerdo el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, indicando que ése fue su planteamiento original, pero que, en atención a la sugerencia del señor Ministro Cossío Díaz, lo modificó a fin de que el proyecto coincidiera con los precedentes en el sentido de establecer la cuestión efectivamente planteada y no sobreseer, lo cual, precisó, ya fue votado.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que de adoptarse la postura de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo, deberá colocarse un segundo resolutive en el que se precise el sobreseimiento del asunto por lo que respecta a los actos futuros e inciertos, pero que si el asunto no se plantea como sobreseimiento, deberá indicarse en el proyecto que el actor no realizó ningún tipo de planteamiento a efecto de analizarlo y, por tanto, que no procedería reflejar ningún sobreseimiento en los puntos resolutivos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que, en atención a las particularidades del caso, resulta conveniente retomar la propuesta original en el sentido de sobreseer respecto de “todos los efectos y consecuencias que material y jurídicamente deriven y sean resultado directo o indirecto de la aplicación del decreto”, indicando que no está cerrado a una opción distinta, pues su preocupación versa en realidad en que se justifique la decisión, cualquiera que sea la tomada.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que los efectos y consecuencias que se impugnan deben vincularse con una causa de improcedencia que, en este caso, sería la inexistencia, dado que no se acreditan.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que si no existe un concepto de invalidez que combata dichos actos, no se justifica mantener el segundo punto resolutive.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que en atención a que existen posiciones encontradas en relación con este tema, retomaría su propuesta original de puntos resolutivos.

Sometida a votación la propuesta original de los puntos resolutivos, se aprobó por unanimidad de diez votos en cuanto a los resultandos Primero y Tercero, y mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutierrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, con el voto en contra del señor Ministro Cossío Díaz, en cuanto al resolutivo Segundo, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee 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 de los artículos 2, 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”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y, en atención a que se tiene programada una sesión privada en la que se abordarán temas de naturaleza administrativa, convocó a los señores Ministros para la sesión pública que se celebrará el día de mañana, a partir de las once horas, y levantó esta 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, quien da fe.