

**S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 4 5**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 6 DE MAYO DE 2013**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del lunes seis de mayo 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, 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 Alberto Pérez Dayán.

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 ACTAS**

Proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y cuatro, ordinaria, celebrada el jueves dos de mayo de dos mil trece.

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 seis de mayo de dos mil trece:

**II. 1. 84/2010**

Controversia constitucional 84/2010 promovida por el Poder Legislativo del Estado de Baja California en contra del Poder Ejecutivo de la misma entidad, demandando la invalidez de las observaciones al Decreto 01 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, emitidas por el titular del Poder Ejecutivo de la misma entidad, mediante oficio de veinte de octubre de dos mil diez. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea e propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del oficio de veinte de octubre de dos mil diez, emitido por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, en los términos previstos en el considerando octavo y para los efectos señalados en el considerando noveno de esta sentencia. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea identificó el asunto e indicó que, dada la complejidad de los hechos que envuelven la problemática abordada, era conveniente hacer una breve referencia a ellos.

Así, señaló que el Congreso del Estado de Baja California aprobó un Decreto de reformas a su Ley Orgánica, en cuyo artículo Segundo Transitorio se indicó que éste entraría en vigor al momento de su aprobación y que se publicaría en la Gaceta Parlamentaria. Precisó que, en

contra de dicho precepto transitorio, el gobernador del Estado promovió la controversia constitucional 70/2010, que se encuentra listada en el lugar siguiente, argumentando violación a su derecho de veto.

Aclaró que, posteriormente, el Congreso local decidió remitir el Decreto al gobernador del Estado, quien formuló observaciones y que, en contra de éstas, dicho Congreso promovió la presente controversia; asimismo, señaló que, por su parte, el Gobernador del Estado planteó el desistimiento respecto de la controversia que originalmente promovió. Preciso que el Decreto en cuestión al día de hoy no ha sido publicado en el Periódico Oficial del Estado, pero que, de facto, ha surtido todos sus efectos, al grado de que los preceptos reformados mediante ese Decreto han sido posteriormente modificados, siendo que, incluso, en la base de datos de esta Suprema Corte aparece el texto de la Ley Orgánica del Congreso del Estado con esta reforma y las subsecuentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno los considerandos del primero al séptimo, relativos, respectivamente, a la competencia, a la existencia del acto reclamado, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causas de improcedencia y a los antecedentes.

La señora Ministra Luna Ramos sugirió considerar a parte los considerandos sexto y séptimo.

Sometida a votación la propuesta de los considerandos del primero al quinto, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de once votos.

La señora Ministra Luna Ramos destacó que diversos artículos que se modificaron por vía del decreto impugnado han sido objeto de nuevas reformas, las cuales no han sido impugnadas como actos destacados. Por ende, sugirió que en la parte en donde se desarrolla el cuadro en el que se precisan las reformas respectivas se establezca que aun cuando no escapa a la consideración de este Alto Tribunal esta situación, dado que no se trata de actos reclamados de manera destacada, resulta necesario hacer el análisis del fondo del asunto.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea manifestó no tener inconveniente en atender la observación de la señora Ministra Luna Ramos, y que debe tomarse en cuenta que lo que se impugna son las observaciones del Ejecutivo al decreto, y no el decreto mismo, de ahí que el problema radique en los efectos.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar de acuerdo en hacer el énfasis sugerido. Agregó que las observaciones impugnadas se realizaron sin que la Constitución del Estado previera su imposibilidad formal, y que guarda dudas sobre si el hecho de que el propio orden jurídico estatal prevea una solución para que el Ejecutivo no tuviera ninguna oportunidad de publicar el decreto pueda

conducir a estimar que el acto impugnado carece de definitividad y que no le genera al actor directa ni inmediatamente un perjuicio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que, a partir de lo que se ha tratado, este tema puede abordarse en el fondo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea explicó que la Constitución del Estado, al momento de expedirse el decreto objeto de las observaciones impugnadas, no establecía ninguna limitación a la facultad del gobernador del Estado para vetar una ley, pero que, actualmente, sí se excluye el veto cuando se trata de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, indicando que el acto impugnado debe considerarse como definitivo, en tanto que el Congreso local señala que no existe atribución por parte del gobernador para emitirlo.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando sexto, y la propuesta del considerando séptimo, se aprobaron, en votación económica, por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, relativo al estudio de fondo.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea indicó que en este apartado se propone declarar fundado y suficiente para declarar la invalidez el argumento relativo a la

violación al principio de división de poderes. Al respecto, señaló que el proyecto se avoca a determinar si la formulación de observaciones respecto de la Ley Orgánica del Congreso local infringe alguna de las prohibiciones mencionadas, indicándose que en la legislación del Estado de Baja California, vigente en la fecha de emisión del acto impugnado, no se contemplaba que los decretos de reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo constituyeran una excepción a la facultad de veto del gobernador, de lo cual, se establece, no se sigue que el Ejecutivo del Estado estuviera facultado para formular observaciones al Decreto, pues el respeto a la división de poderes debe necesariamente materializarse en la dialéctica real de los Poderes del Estado, lo que obliga a tomar en consideración las características especiales de las Leyes Orgánicas que rigen el funcionamiento y estructura de los Congresos locales.

Indicó que, por ello, en el contexto del modelo de Estado que consagran los artículos 39, 40, 41, 49 y 116 de la Constitución General de la República, los Congresos locales se erigen en representantes naturales de la soberanía popular, dotados de autonomía para ejercer sus competencias, sin temor a injerencias de otros poderes, en la inteligencia de que una expresión inmediata de la existencia de esa autonomía es el principio de autonormatividad o autoreglamentación de los Órganos Legislativos, que consiste en la facultad que poseen de determinar el modo de realizar sus funciones dentro de los

límites que las Constituciones locales les imponen, potestad que es inherente a la naturaleza de las asambleas deliberativas y necesaria para que cumplan sus fines.

De esta manera, señaló que los Poderes Legislativos de los Estados gozan de independencia para establecer la rectoría de su propio funcionamiento en todo lo relativo a la organización y desempeño de sus funciones y que, en tal medida, la posición especial de las leyes orgánicas que los rigen está en función de la naturaleza y alcance de los actos que con base en ella se dictan, pues en esa normativa se consagran los procedimientos cuyo objeto es garantizar con plenitud la expresión de la voluntad de los Poderes Legislativos, de ahí que su contenido sea fundamental para el normal desarrollo de las funciones que tienen constitucionalmente asignadas.

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

En apoyo de lo anterior, precisó que se cita lo resuelto en la controversia constitucional 52/2004, en tanto que en ella se sostuvo que el ejercicio del derecho de veto no es

ilimitado y que, tratándose de aspectos internos del Órgano Legislativo, no podía darse intervención al Ejecutivo, ya que ello vulneraría su independencia por tratarse de su organización interna.

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

Por ende, indicó que al haber realizado observaciones al Decreto número 01 aprobado el dos de octubre de dos mil diez, por el que se realizaron diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, el Poder Ejecutivo trasgredió el principio de división de poderes establecido en el artículo 116 constitucional, por lo que debe declararse la invalidez del oficio que contiene dichas observaciones, siendo entonces innecesario el estudio de los restantes conceptos formulados en su contra.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó estar en contra del proyecto, indicando que las consideraciones relativas a la violación al principio de división de poderes no son aplicables a la luz del modelo previsto en la Constitución General de la República de mil novecientos diecisiete hasta

mil novecientos noventa y siete, sin que obste a ello que el paradigma federal no sea el que determine la configuración normativa de los Estados.

Después de dar lectura al texto original del artículo 70 de la Constitución Federal, señaló que, con base en él, el veinte de marzo de mil novecientos treinta y cuatro, el Presidente Abelardo L. Rodríguez promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual rigió la organización y el funcionamiento de ese órgano hasta la reforma política de seis de diciembre de mil novecientos noventa y siete, promovida por el Presidente José López Portillo.

Precisó que esa reforma tuvo como efecto adicionar tres párrafos al referido artículo 70: uno que se refiere a que el Congreso expedirá la Ley que regule su estructura y funcionamiento internos, lo que implicó una modificación del sistema de fuentes para regir ese ámbito; otro en el que se estableció que la ley determinará los procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, y un último en el que se señaló que la ley relativa no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Al respecto, señaló que la excepción para el veto se encuentra justificada dado que de no haberse establecido para efectos de emitir la referida ley que regule la estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión, la creación de

ésta hubiera tenido que regirse conforme a los artículos 71 y 72 constitucionales.

Agregó que la iniciativa presentada por el Presidente López Portillo no contiene demasiados argumentos para justificar la propuesta, pues, sencillamente, se concretó a señalar que era necesario contar con un instrumento ágil para regular estas cuestiones, señalando que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se expidió el veinticinco de mayo de mil novecientos setenta y nueve, y que ésta regía el ámbito interno del Congreso de la Unión junto con el Reglamento Interior que regulaba, entre otras cosas, el sistema de debates y votaciones. Señaló que, finalmente, todo lo anterior fue absorbido por la nueva Ley que rige al Congreso y los reglamentos emitidos por el Senado de la República, de cuatro de junio de dos mil diez, y la Cámara de Diputados, de veinticuatro de diciembre del mismo año.

De lo anterior, concluyó que a nivel Federal existe un traslado de modelos, en primer lugar del modelo de mil novecientos diecisiete al de mil novecientos treinta y cuatro; de este modelo al de mil novecientos setenta y siete, y de este último hasta la actualidad.

De esta forma, cuestionó por qué los Estados tendrían necesariamente que adoptar el modelo federal y por qué éstos violarían a través de una solución de derecho positivo establecida por su Constituyente el principio de división de

poderes. En este sentido, indicó que el precedente relativo a la controversia constitucional 52/2004 no resulta aplicable, dado que se refiere a un caso en que en la entidad federativa existía un precepto expreso en el que señalaba los casos en los que el Ejecutivo local no podía hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, entre las cuales se encontraba la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento interno.

Explicó que en el texto original de la Constitución del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de dieciséis de agosto de mil novecientos cuarenta y seis, no se establecía, como tampoco se estableció en su momento en el régimen federal, la imposibilidad de que se hicieran observaciones a la ley que regulara la estructura y funcionamiento interno del Congreso, pero que este impedimento se introdujo mediante reforma de veintiocho de enero de dos mil once, pues se estableció que el Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar y abrogar la ley que regule su estructura y funcionamiento internos, de manera que las reformas relativas no podrían ser sujetas a observaciones ni necesitarían de sanción, promulgación, ni publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia.

De esta manera, señaló que sí el dos de octubre de dos mil diez, es decir, antes de la reforma en la que se introdujo la excepción a la facultad del Ejecutivo para realizar observaciones y demás actos relacionados con la expedición

de un decreto, se emitió el que atañe al caso, resulta cuestionable la aplicabilidad del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de concluir que el gobernador de la entidad no tenía facultades para emitir observaciones a dicho decreto, por lo que estará en contra del proyecto, considerando que el concepto de invalidez respectivo debe declararse infundado, ya que no es dable advertir en el caso alguna intromisión o cualquier supuesto de violación al principio referido, máxime que se está ante modelos diferenciados en cuanto a las posibilidades de que el Ejecutivo intervenga en la aprobación de leyes, que se diseñaron en ejercicio de la libertad de configuración del legislador local.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que también tiene diversas dudas en relación con la propuesta. Indicó que ha mantenido el criterio en el sentido de que la libertad de configuración de las legislaturas de los Estados justifica la posibilidad de que éstas establezcan la regulación que consideren pertinente para su organización interna, y que ha reiterado la postura de que las Constituciones de las entidades federativas tienen un sentido de organización interna que les da plena autonomía y soberanía.

Entre las cuestiones que le generan interrogantes, se refirió al planteamiento de que toda disposición relacionada con la organización del Poder Legislativo Estatal, por ese mismo hecho, no puede ser motivo de veto o revisión por parte del Poder Ejecutivo Local, siendo necesario entender

cuál es la naturaleza de este tipo de disposiciones, es decir, si se trata de un reglamento interno o de una ley, o si se refiere a una cuestión orgánica que no trasciende a la ciudadanía en general, a fin de estar en posibilidad de determinar si es dable exigir o no el cumplimiento del proceso legislativo completo, en el cual se incluye la participación del Poder Ejecutivo.

Precisó que un referente sobre las limitaciones a la participación del Poder Ejecutivo en los procesos legislativos se encuentra en el artículo 70 constitucional, en el que se establece que la ley en la que se determinen las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados según su afiliación de partido no podrá ser vetada ni necesitará promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia, indicando que, sin embargo, las disposiciones emitidas mediante el decreto cuyas observaciones se impugnan están relacionadas, incluso, con cuestiones relativas al cumplimiento del gasto público, precisando que el gobernador del Estado señaló que con ellas se corría el riesgo de que se hicieran gastos exagerados y se pudiera ampliar innecesariamente la estructura orgánica del Poder Legislativo, y que dentro de dichas disposiciones sólo encontró una que se refiere a la integración, facultades y obligaciones de la Junta de Coordinación Política. Asimismo, señaló que ninguna de las demás regulaciones podría subsumirse a la excepción establecida en la Constitución Federal al veto del Ejecutivo.

Por otra parte, estimó que el precedente de Tabasco no resulta aplicable al caso concreto, máxime que en él se establece la posibilidad de que exista una solución jurisdiccional o jurídica a la problemática que se está planteando. Finalmente señaló que toda participación del Ejecutivo en el proceso de elaboración de leyes, no es por sí misma una intromisión, sino, por el contrario, una parte normal o correcta de ese proceso, y que esa violación sólo se verificaría cuando el Ejecutivo lleve a cabo actos que las propias Constituciones le prohíben efectuar.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea solicitó el uso de la palabra para aclarar algunas cuestiones a propósito de los argumentos que se han dado en contra del proyecto.

De esta forma, indicó que aun cuando sea ilustrador el desarrollo normativo que fue expuesto, de él no puede derivarse ninguna conclusión para el tema que se debate. En cuanto a los aspectos que consideró importante precisar, en primer lugar señaló que existe un principio generalmente aceptado de que los Poderes Legislativos tienen la atribución para organizarse a si mismos dentro de los márgenes que marca la Constitución y con independencia de otros Poderes, y que lo que aquí está en juego son, precisamente, los alcances al principio de autoregulación.

En segundo lugar, señaló que si bien es cierto que no existía ningún artículo que impidiera al Ejecutivo local vetar la ley, lo cierto es que el Constituyente local correctamente

enmendó esté error, considerando que tratándose de una interpretación constitucional no se juega con reglas, sino con principios, y que en el caso debe desentrañarse si el principio de separación de poderes y de independencia de éstos, previsto en el artículo 116 constitucional, permite al Ejecutivo hacer observaciones a la Ley Orgánica del Congreso. Indicó que si bien es respetable la opinión de que dicho principio no tiene ese alcance, estima que una base importante de la independencia del Poder Legislativo es que en su autorregulación no intervenga el Poder Ejecutivo, dado que podría darse el caso en que no pueda superarse el veto en virtud de mayorías apretadas, con lo que se lesionaría la organización del Poder Legislativo, señalando que el hecho de que se opte por una u otra opinión no define el carácter democrático de la persona, pues, simplemente, se trata de los alcances que cada intérprete atribuye a los principios que en ejercicio de su libertad de configuración los Estados están obligados a observar.

Por otro lado, estimó que el precedente citado sí resulta aplicable, aunque no es idóneo, ya que el artículo de la Ley Orgánica de la entidad de que se trató no establecía como excepción la norma de la que se ocupaba el precedente para ser vetada y, no obstante, el Tribunal Pleno sostuvo que no podía vetarse. Después de dar lectura a algunos de los párrafos contenidos en esa resolución, señaló que, como en este mismo caso, el proyecto atiende a la naturaleza de la norma de que se trata, destacando que en este se está ante

una Ley Orgánica del Congreso local, es decir, una norma que regula su estructura y funcionamiento.

El señor Ministro Pardo Rebolledo, después de precisar las consideraciones que respaldan la propuesta del proyecto, manifestó no compartirla, al considerar que la posibilidad de que el Poder Ejecutivo local realice observaciones al decreto por el que se reforma la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado se enmarca dentro del ámbito de la libertad de configuración que tiene la legislatura local sobre este punto, máxime que no existe ninguna disposición en la Constitución Federal en el sentido de que las Constitucionales locales deban reiterar la norma relativa a la excepción para el ejercicio del veto prevista en el artículo 70 constitucional, de ahí que considere que su previsión o no, finalmente, depende de la libertad de configuración del legislador.

Después de citar el artículo 34 de la Constitución de Baja California, donde se señala cuáles son las excepciones a la facultad del Ejecutivo para realizar observaciones a los proyectos de ley, destacó que entre dichas excepciones no se encuentra el caso relativo a la formulación de observaciones a la Ley Orgánica del Congreso, señalando que lo previsto en el artículo 70 de la Constitución Federal contiene una regla de excepción que debe ser de aplicación estricta y no analógica en las entidades federativas.

De esta manera consideró que está dentro del ámbito de libertad de configuración de la Legislatura local establecer

cuáles son los casos de excepción al derecho de veto del ejecutivo local y que en este caso no se incluyó de manera expresa el relativo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Además, manifestó que tampoco coincide con la afirmación relativa a que de admitirse la posibilidad de que el Ejecutivo vete una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo implicaría, per se, una violación al principio de división de Poderes, pues es una afirmación estricta y tendría consecuencias inconvenientes, tomando en cuenta que existen diversos casos en los que se suscitan intervenciones entre los tres Poderes y razonablemente no podría llegarse a esa conclusión.

De esta forma, indicó que si bien el principio sobre el cual se basa la propuesta del proyecto se refiere a la autoregulación del Poder Legislativo, debe tomarse en cuenta que, si se analiza el caso concreto, puede advertirse que las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo al decreto de reformas a la Ley Orgánica se refieren a la omisión de la publicación del decreto en el Periódico oficial del Estado, pues solamente se ordena su publicación en la gaceta parlamentaria del Poder Legislativo, cuestión que no tiene nada que ver con la autorregulación de este Poder, pero que el Poder Ejecutivo lo destaca como una violación al proceso previsto en la Constitución local para la expedición de una norma general, señalando que existen otras observaciones que no implican, en realidad, una intromisión o violación al principio de autorregulación del Poder

Legislativo y que se refieren a más vicios en el proceso o al impacto presupuestal de las reformas, en la medida en que genera una multiplicidad de órganos.

De esta manera concluyó que, por lo anterior, puede sustentarse que la simple posibilidad de que el Ejecutivo ejerza el derecho de veto respecto de una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo no es, *per se*, atentatoria del principio de división de poderes, indicando que, como esta afirmación sustenta la invalidez que se propone, el hecho de negarla hace que esté en contra de esta propuesta.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que si bien es cierto lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que los Estados no están obligados a adoptar el modelo federal, estaría a favor del criterio medular que contiene el proyecto, esto es, que la emisión de las leyes que regulan la organización interna de los Congresos estatales, por regla general, no pueden ser objeto de observaciones por parte de los Ejecutivos locales, indicando que surge la inquietud sobre la forma en que se aborda el estudio en el proyecto, en la medida que si bien, al momento de promoverse la demanda en la legislación de Baja California no existía la norma constitucional que prohibiera expresamente el ejercicio del veto sobre la Ley Orgánica del Poder Legislativo, lo cierto es que, como lo señala el mismo proyecto en un pie de página, en el año dos mil once se modificó la Constitución local para incluir expresamente dicha situación.

En este orden de ideas, indicó en que el proyecto debería resaltar esta circunstancia para reforzar la propuesta de invalidez, máxime que el fundamento que sirvió para la emisión del oficio que se impugna ha sido ya reformado completamente, pues el Constituyente local ha reconocido, precisamente, la existencia de este principio de autonormatividad y autoreglamentación del Órgano Legislativo local, esto es, la facultad que posee inherente a la naturaleza de las asambleas deliberativas, y necesaria para cumplan con sus fines.

El señor Ministro Valls Hernández, después de citar los antecedentes del asunto, señaló compartir el sentido de la consulta en cuanto propone declarar la invalidez del oficio del veinte de octubre de dos mil diez, por el que el titular del Ejecutivo del Estado de Baja California negó la sanción y publicación en el Periódico Oficial del Decreto 01, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado, pues, en efecto, de acuerdo con el principio de autonormatividad o autoreglamentación de los órganos legislativos, los Congresos locales gozan de independencia para regir la organización y el desempeño de sus funciones, por lo que la facultad de veto no puede válidamente ejercerse sobre su Ley Orgánica, pues de lo contrario se incurriría en una intromisión del Poder Ejecutivo, la cual, podría, incluso, propiciar la obstaculización por cuestiones

de mera conveniencia política de las funciones exclusivas conferidas a las Legislaturas.

El señor Ministro Pérez Dayán manifestó estar de acuerdo con la propuesta, aunque le adicionaría algunos razonamientos.

Estimó que el principio de división de poderes, en términos del artículo 49 constitucional, no es una mera declaración aislada, sino la expresión de una forma de gobierno o un modo en el que se ejerce el poder, y que el artículo 70 de la propia Constitución Federal no viene a ser sino la expresión de esta fórmula de frenos y contrapesos que impide que un poder limite o regule a otro, el cual se replica para los Estados en el artículo 116 constitucional.

En ese sentido, señaló que la posibilidad de hacer observaciones a las leyes es uno de los mecanismos de contrapeso previstos en la Constitución Federal que impactan de manera central y decisiva en la organización funcional del Poder Legislativo, indicando que, no obstante, si este sistema de contrapesos tuviera el alcance de permitir que se realicen observaciones por parte del Poder Ejecutivo a las leyes que organizan al Poder Legislativo, ello representaría una injerencia de aquel Poder en éste, agregando que el principio de autorregulación pudiera verse severamente limitado.

De esta forma, señaló que el artículo 70 constitucional, visto como una excepción al sistema de contrapesos en la

medida en que establece que no es posible hacer observaciones a una disposición que regula el funcionamiento y estructura de uno de los Poderes que tiene entre sus principales encargos la vigilancia del poder de la administración, tiende a respetar el principio de separación de funciones. Así, señaló que a pesar de que no estuviera contenida expresamente en la Constitución local esta misma disposición, sí es aplicable dado que el funcionamiento mismo del sistema la implica.

Por ende, consideró que las conclusiones del proyecto son correctas sin que le preocupe el hecho de que con esta restricción a las facultades del Ejecutivo, éste se vea imposibilitado para realizar observaciones respecto de alguna disposición contraria a la Constitución o a algún derecho humano, ya que en contra de una determinación en ese sentido existirían diversos medios de defensa en los que pueda hacerse valer esta situación, como puede ser la acción de constitucionalidad o la controversia constitucional, las cuales serían instrumentos eficaces para revisar los contenidos y lograr, de esta manera, un equilibrio entre los Poderes.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que no le han convencido las razones que se han dado a favor del proyecto. En primer lugar, señaló que en la normativa del Estado de Baja California se establecen distintas etapas, configuraciones orgánicas y quórums que se deben verificar,

y que estos elementos deben verse como una regla y no como una excepción.

En segundo lugar, indicó que no coincide con la idea de que el actuar del Presidente de la República o del gobernador de un Estado respecto de la aprobación de una ley signifique o implique una afectación al principio de autorregulación, pues se está ante un régimen presidencial en el que tanta legitimación tiene el Ejecutivo como el Congreso, siendo cada una de estas dos legitimaciones exactamente iguales, en tanto provienen de la misma fuente democrática para que se ejerzan en los respectivos casos, indicando que la racionalidad del Estado constitucional radica precisamente en el sistema de frenos y contrapesos que se establece en ese contexto para que ninguno de los órganos se desborde.

En tercer lugar, expuso que no es aplicable distinguir un caso de reglas y otro de principios, pues donde existe una regla primero se aplica ésta y, posteriormente, el principio, siendo éste un orden básico para diversos órganos jurisdiccionales. Indicó que, de esa manera, si el artículo 40 de la Constitución Federal contiene un principio constitucional tan bueno como el principio de división de Poderes, y habiendo sido desplazada la condición de la regla, debe establecerse un balance entre ambos principios a fin de determinar cuál de los dos es el que prevalece, pues por una parte se dice que existe una soberanía de los Estados para su régimen interior y, por otra parte, que debe

hacerse prevalecer el principio de división de poderes en sus ámbitos, sin que se dé sentido retórico a ninguno de los dos enunciados, sino un sentido normativo fuerte que debe contrapesarse.

Asimismo, señaló que no puede aceptar que el hecho de que el Constituyente haya reformado una determinada situación signifique que esta situación era un error. Por otro lado, estimó que el veto implica simplemente que el Presidente de la República o el gobernador de un Estado realice observaciones que tiendan a mantener de manera preventiva y política un control constitucional por vía no jurisdiccional, es decir una defensa a la constitución en el sentido más amplio al que se refería el doctor Hector Fix Zamudio, cuestionando en qué puede afectar la legitimidad y la competencia del Congreso de un Estado el hecho de que el gobernador, en un caso concreto, considere que el Poder Legislativo está actuando más allá de sus facultades a través de las observaciones que le realice, máxime si se pueden superar dichas observaciones a través de quórum adicionales.

Finalmente, reiteró que no se verifica una condición tutelar en el sentido de que el Presidente la República o un gobernador fueran órganos invasores, lo cual sólo se entendería en la tradición monárquica, pero no en un sistema presidencial en donde los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen una legitimación que proviene de las urnas.

Finalmente, precisó que el precedente relativo a la controversia constitucional 52/2004 implica una diferencia central, pues en ese caso se tuvo que argumentar a partir de una disposición expresa, y en el presente debe comenzarse a partir de que no existe disposición y que, por ende, debe hacerse una interpretación de los principios.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas aclaró que su intervención no refirió a que el argumento toral del proyecto se sustenta en la modificación que sufrió la Constitución local sino que, simplemente, pretendió reforzarlo.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena señaló que su postura en contra del proyecto parte de dos premisas: 1) la libre configuración de los Estado y 2) la interpretación de las Constituciones con base en principios. Destacó la importancia de la función de producción de la ley, indicando que si se revisa la historia del principio de separación de poderes se advierte que surge como un instrumento del Estado constitucional para limitar y evitar que el poder se concentre en una sola persona, a través de frenos y contrapesos.

Señaló que desde el punto de vista de la estructura constitucional el Legislador ordinario no puede, a través de una ley, privar al Ejecutivo de su derecho al veto, siendo que la norma constitucional no establecía un régimen de excepción para la ley de que ese trata; en otras palabras,

*Sesión Pública Núm. 43*

*Lunes 6 de mayo de 2013*

estimó que el Legislativo no puede privar al Ejecutivo de una facultad constitucional, dentro de una estructura de pesos y contrapesos, sino que debe ser el propio Poder constituyente el que establezca la restricción.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes siete de mayo del año en curso, a partir de las once horas, y levantó la sesión a las doce horas con cuarenta 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.