

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 15 DE MARZO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	ORDINARIA NUEVE DE 2005	
23/2003	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Estado de Chihuahua en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez del oficio número SCT.637.100.034/03, que contiene el acuerdo administrativo de 7 de marzo de 2003, suscrito por el Director General del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Chihuahua, así como del artículo 5°, de la Ley General de Bienes Nacionales. (PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)	3 A 22
55/2003	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit en contra del Poder Legislativo de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 8485 que contiene las reformas a la Ley del Órgano de Fiscalización y a la Ley Municipal del Estado, publicada en el Periódico Oficial estatal el 4 de junio de 2003. (PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)	23 A 51

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 15 DE MARZO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

2

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
78/2003	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes en contra del Órgano Reformador de la Constitución estatal, demandando la invalidez del Decreto número 101 por el que se reformaron los párrafos primero y tercero del artículo 32 de la Constitución Política estatal, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 21 de julio de 2003.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)</p>	<p>52 A 76</p> <p>CONTINÚA EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES QUINCE DE MARZO DE DOS MIL CINCO.

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JUAN DÍAZ ROMERO
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
JUAN N. SILVA MEZA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 11:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para el día de hoy.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativo a la sesión pública número veintisiete ordinaria, celebrada ayer lunes catorce de marzo en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con la que se ha dado cuenta.

Consulta si en votación económica ¿se aprueba?

(VOTACIÓN)

APROBADA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 23/2003. PROMOVIDA POR EL
ESTADO DE CHIHUAHUA EN CONTRA
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL
OFICIO NÚMERO SCT.637.100.034/2003,
QUE CONTIENE EL ACUERDO
ADMINISTRATIVO DE SIETE DE MARZO
DE DOS MIL TRES, SUSCRITO POR EL
DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE LA
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y
TRANSPORTES EN CHIHUAHUA, ASÍ
COMO EL ARTÍCULO 5º., DE LA LEY
GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

La ponencia es de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y en ella se propone:

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

**SEGUNDO.- SE SOBRESEE EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL ARTÍCULO 5º., DE LA LEY
GENERAL DE BIENES NACIONALES, EN TÉRMINOS DEL
CONSIDERANDO SEGUNDO DE ESTE FALLO.**

**TERCERO.- SE SOBRESEE EN LA RECONVENCIÓN
PROMOVIDA EN EL JUICIO DE CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, EN
TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO TERCERO DE ESTA
EJECUTORIA.**

**CUARTO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL OFICIO NÚMERO
SCT.637.100.034/2003, DE SIETE DE MARZO DE DOS MIL TRES,
EXPEDIDO POR EL DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE LA
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES EN
CHIHUAHUA, DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, PRECISADO
EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTE FALLO, EN
TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO OCTAVO.**

**QUINTO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL
SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el proyecto con el que se ha dado cuenta.

Tiene la palabra la ministra ponente Olga Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro, como usted tiene conocimiento y la ministra Luna Ramos, el día de ayer se empezó a analizar este asunto, se empezó a discutir, se han superado ya varios de los temas que se trataron el día de ayer, por ejemplo; la oportunidad o no de la reconvención por parte del Poder Ejecutivo Federal, se llegó a la conclusión de que no era extemporánea, de que sí estaba en tiempo, porque no se podía tomar una fecha en donde no se sabía con precisión cuando había sido del conocimiento del Gobierno Federal, el acuerdo publicado en el periódico del Estado, y se fueron superando así varias situaciones, por lo tanto, señor ministro, ya en las votaciones se estableció que no era extemporánea y por lo tanto no procede el sobreseimiento en relación a la reconvención interpuesta por el Poder Ejecutivo Federal; sin embargo, ya centrado el tema a discusión se hicieron algunos pronunciamientos, el ministro Aguirre por ejemplo; sobre la interpretación directa del artículo 132 constitucional, y a mi me gustaría hacer algunas reflexiones sobre este artículo mencionado, el artículo 132 constitucional, porque estimo que prácticamente el precedente que está en esta controversia, es un precedente de muchísima importancia y trascendencia para las vías de comunicación en este país, por mucho ha sido superada ya el tramo carretero de Parral Jiménez, es ya realmente lo que está viéndose, ya es la constitucionalidad de varios preceptos y su confrontación con el artículo 132 de la Constitución, y si me permiten señor presidente, era algunas reflexiones sobre esta interpretación del artículo 132 constitucional, ya hizo mención el ministro Aguirre sobre su interpretación y me

gustaría si no tiene inconveniente hacer algunas reflexiones personales sobre el 132 constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Naturalmente señora ministra yo tenga la seguridad que todos los ministros y la compañera ministra consideran que puede hacerlo.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias señor ministro presidente.

El mencionado artículo dispone textualmente lo que a la letra se señala: "Artículo 132: Los fuertes, los cuartelas, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva". Al respecto, pensábamos señores ministros, señora ministra que no se puede equiparar la propiedad con la jurisdicción, ya que la primera implica el dominio que se ejerce sobre la cosa; mientras que la segunda consiste en la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado territorio. En tal virtud, en el citado artículo, la cuestión de la propiedad en nuestra opinión carece de importancia; ya que, de lo que se trata es de determinar precisamente la jurisdicción federal o local y de establecer una excepción al artículo 121 constitucional. El citado artículo 132, no implica que para que un bien sea de uso común o esté destinado a un servicio público por el gobierno federal tenga que contarse con el consentimiento de las legislaturas estatales, por lo que el mencionado consentimiento únicamente es para que esté sujeto a los Poderes Federales, ya que de lo contrario, la prestación de los servicios públicos por parte de la Federación estaría sujeta a la autorización o no de las legislaturas locales.

Ahora bien, cabe aclarar que la propiedad originaria de los terrenos sobre los que se encuentre el tramo carretero en disputa son de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 constitucional; además, corresponde a la Federación la propiedad de las vías generales de comunicación como lo establecen los artículos 1º, 2º y 29 fracción IX de la Ley General de Bienes Nacionales, que en su parte conducente señala: "Artículo 1º. El patrimonio nacional se compone de: Primero.- Bienes del dominio público de la Federación y Artículo 2º. Son bienes de dominio público, los de uso común; artículo 29. Son bienes de uso común fracción IX, los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación, son sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la Ley Federal de la Materia". Así, pues de una interpretación conjunta de los citados artículos, se llega a la conclusión de que el tramo carretero Parral-Jiménez, es propiedad federal de origen, independientemente de a quién le corresponda la jurisdicción. En el argumento que se contesta, se indica que para que una carretera sea de dominio público de la Federación y por lo tanto de jurisdicción federal, se deben adquirir los bienes, se deben adquirir los inmuebles, obtener el consentimiento de la legislatura respectiva y hecho esto, se constituya como una vía general de comunicación.

Tal argumento no lo compartimos, ya que como se manifestó, todas las vías generales de comunicación son del dominio público de la Federación, sin que se requiera para ello acto posterior alguno por el cual se deba adquirir la propiedad de los mismos; ya que desde su creación por ministerio de ley, forman parte del patrimonio nacional y por tal motivo no forman parte del patrimonio de ninguna entidad federativa en particular, y por ende, ninguna de ellas puede transmitir la propiedad de los mismos a favor de persona alguna.

De igual forma, la interpretación que se realiza en algunos de los argumentos de los señores ministros contrastando el artículo 5 de la

Constitución con la Ley General de Bienes Nacionales, respecto de jurisdicción, resulta en nuestra opinión errónea, ya que si bien es cierto que se establece que los bienes del dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos prescritos por esta ley, pero si estuvieran ubicados dentro del territorio de algún Estado será el necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, también lo es que se establece claramente que el Decreto o Acuerdo mediante el cual el Gobierno Federal, adquiere, afecte o destine un bien para un servicio público o para el uso común deberá comunicarse a la legislatura local correspondiente y surtirá efectos de notificación de la propia Legislatura del Estado a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación. Se presumirá que la Legislatura Local de que se trate, ha hecho su consentimiento cuando no se dicte resolución alguna dentro de los cuarenta y cinco días posteriores al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, la negativa expresa de la legislatura correspondiente, dejará dichos bienes sujetos a la jurisdicción local, el carácter de bienes del dominio público de la Federación de los inmuebles de que se trata, no se verá alterado en cualquiera de los supuestos a que se refiere este artículo 5º, de la Ley General de Bienes Nacionales; por lo tanto, lo que establece el precepto legal en comento, es que si un bien de dominio público de la Federación, podrá quedar sometido a la jurisdicción de la Federación o a la del Estado, según se obtenga o no el consentimiento expreso o tácito de la legislatura respectiva, pero en ninguno de estos supuestos perderá su carácter de bien del dominio público de la Federación; es oportuno señalar, que existe una aparente contradicción, entre lo dispuesto en los artículos 121 y 132, por un lado, y 27 y 73, fracción XVII por el otro, de la Constitución, simplemente esta aparente contradicción, ya que, con base a los primeros, todos los bienes inmuebles que se ubiquen en el territorio de una entidad federativa, son de jurisdicción estatal, a menos que la legislatura respectiva acepte que los mismos queden bajo el control de una Federación, mientras que con base en los

segundos, existen ciertos bienes que a pesar de estar ubicados en el territorio de alguna entidad federativa, son de jurisdicción federal, sin que para ello requiera consentimiento alguno por parte de las legislaturas estatales respectivas, sin embargo, esta aparente contradicción no está, ya que la Suprema Corte de Justicia, ha establecido en jurisprudencia firme lo siguiente: CONSTITUCIÓN FEDERAL, SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SÍ. En efecto, la Suprema Corte de Justicia, ha establecido que la Constitución no tiene ni puede ser tener contradicciones, en virtud de que todos sus preceptos tienen igual jerarquía, y por ende, ninguno de ellos prevalece sobre los demás, por lo que, no se puede decir que alguno de estos preceptos no deben de estar señalados por contradictorios entre sí; en consecuencia, los mencionados preceptos legales, deberán interpretarse de tal manera que ninguno prevalezca sobre el otro. En estas circunstancias y por medio de una interpretación conjunta y armónica de los artículos en cita, se puede determinar que: primero, por regla general la jurisdicción de los bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común, será determinada, conforme a las reglas previstas en el artículo 132 constitucional; segundo, no serán aplicables las reglas contenidas en el artículo 132, en el caso de que exista disposición expresa en la misma Constitución, que se dé certeza respecto de la jurisdicción a la que habrá de sujetarse un bien en específico, ya que en este caso, deberá estarse a lo dispuesto en dicha disposición, al aplicar lo anterior al caso concreto, se tiene que: las reglas contempladas en el artículo 132 constitucional, no son aplicables a las vías generales de comunicación, en virtud de que existe mandato expreso en la propia Constitución, que es el artículo 73, fracción XVII, de que, tal materia es de exclusiva jurisdicción de la Federación.

Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señora ministra, señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente. Yo el día de ayer no intervine, escuché con mucha atención los comentarios de los compañeros ministros, y simplemente quisiera el día de hoy expresar el sentido de mi voto, sin tratar de convencer a nadie, por supuesto, simplemente cómo voy a votar; el problema, yo me lo represento de la siguiente manera: hay un tramo carretero Parral-Jiménez, que tiene aproximadamente setenta y cinco kilómetros de distancia, en enero del año cuarenta y cinco, el Gobierno Federal llevó a cabo diversas expropiaciones, para efecto de construir una carretera de dos carriles, misma que se estableció, a comienzos de esta década se iniciaron obras para ampliar a cuatro carriles y posteriormente para establecer peajes, y en septiembre del dos mil cuatro, y están en el expediente, ayer los estuve viendo, están un conjunto de convenios que se realizaron entre particulares y las partes para efecto de determinar cuál era la titularidad, o más bien, darle al Estado la titularidad sobre los nuevos tramos carreteros de la extensión que necesariamente se tiene que derivar al aumentar dos carriles laterales, entonces ahí está un primer problema que tiene que ver, efectivamente, con el asunto de la titularidad de los predios, vamos a decirlo así, sobre los cuales está este tramo carretero importante para el Estado de Chihuahua; yo el asunto como lo veo es que hay que hacer varias distinciones respecto del artículo 132, creo que hay dos maneras en las cuales el Estado se puede incorporar, o la Federación o Estado, en este caso la Federación, incorporar bienes; una es por una vía de adquisición, como lo hizo con estos convenios de particulares y otra por supuesto es con una vía de expropiación, ambas previstas claramente en la Constitución, en este párrafo noveno constitucional, en su fracción VI, donde se dan estas dos posibilidades de adquisición. Ahora, con independencia de si esto, es una adquisición o esto es una expropiación y por cualquiera de esas dos vías se incorpora al patrimonio de la Federación, creo que hay que distinguir si lo que estamos viendo es un asunto en donde

hay una incorporación con jurisdicción y una incorporación sin jurisdicción, yo pensaba el caso cuando esta Suprema Corte de Justicia adquiere predios o casas para establecer, a su vez, las Casas de la Cultura, creo que las adquirimos y no tenemos la pretensión de que sobre esos bienes inmuebles ejerzamos ningún tipo de jurisdicción, es un predio que se rige por reglas de derecho común; sin embargo, existen otros casos en donde la Federación adquiere los predios o expropia predios, o expropia inmuebles y tiene la pretensión de ejercer jurisdicción que es el caso de los puertos, o donde van a establecer los puertos o los aeropuertos, donde sí tiene una pretensión de que rijan estas situaciones.

Estuve viendo los antecedentes históricos de estos casos, esto lo sabemos viene de la Constitución de los Estados Unidos, una discusión importante en su Constituyente y luego la forma en que esto va entrando respecto de nuestro propio orden jurídico. Ayer el ministro Góngora decía, y con mucha razón, que se hizo una reforma en el año 1901 a la Constitución de 57, para establecer un conjunto de modalidades, específicamente para el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, pero también se generaron una serie de cuestiones interesantes, a mí, lo que quiero destacar ahora es esta parte, de la reforma de 901, en la cual se dijo, o se adicionó al artículo constitucional la expresión “en los términos que establezcan las leyes que expedirá el Congreso de la Unión”; es decir, no cabe duda que la Federación puede incorporar bienes a su patrimonio por vía de adquisición o por vía de expropiación; sin embargo, si quiere ejercer jurisdicción respecto de esos bienes inmuebles que hubiere adquirido, que hubiere expropiado requiere una autorización por parte de la Legislatura del Estado, ahí creo que es una explicación bastante clara por parte del artículo 132. No creo que se requiera una autorización para adquirir los bienes inmuebles, esto es un problema distinto, no hay autorización para eso, hay autorización para radicar o ejercer un sentido de jurisdicción sobre los bienes inmuebles adquiridos o expropiados.

En el caso que se nos presenta la Federación originalmente expropia, posteriormente el Estado lleva a cabo una serie de adquisiciones en los cuales hace la ampliación de estos cuatro carriles; a mí el problema como lo quiero representar para efectos de determinar el sentido de mi voto es el siguiente: Existe en la Constitución una fórmula en la cual, como decía la ministra Sánchez Cordero, por ministerio de ley, la Federación pueda ejercer jurisdicción respecto de determinados bienes que están en su patrimonio, ¿sí o no?, esta me parece que es la pregunta central si se da en automático el hecho de que una vez adquirido un bien para efectos de realizar respecto de él ciertos tipo de actividades, ahora vemos cuáles, existe la posibilidad de que automáticamente, sin necesidad de declaratoria por parte de la Legislatura del Estado se esté en posibilidad de que sobre ese mismo bien inmueble se ejerza o no actos de jurisdicción por parte de la Federación, yo creo que sí, creo que el artículo 27, en sus párrafos quinto y sexto, y particularmente el artículo 48 nos establecen soluciones en las que automáticamente, por ministerio de ley, la Federación ejerce jurisdicción respecto de esos mismos bienes, recuerdo el artículo 48, dice: "Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación", entiendo que ahí hay una condición que le otorga ciertos bienes inmuebles, que por supuesto están ubicados en territorio de una entidad federativa, pero que pertenecen a la Federación, una condición automática de jurisdicción. La cuestión entonces es si las vías generales de comunicación están o no en esa situación y si gozan o no de este estatuto. Yo no quiero hacer una interpretación de la fracción XVII, del artículo 73, porque me parece que directamente no resuelve el problema al decir que el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar en materia de

vías generales de comunicación, podría darse el caso de que siendo competente para legislar en esa materia, no necesariamente tuviera que ejercer jurisdicción sobre esos predios. Eso me parece que no es la solución correcta. Sin embargo, y por eso yo lo recordaba, la reforma de 901 que introduce las modalidades por vía de legislación, me parece que sí nos dan una adecuada respuesta, particularmente lo que dispone en la Ley de Vías Generales de Comunicación de mil novecientos ochenta y dos, hoy abrogada por la actual Ley de Vías pero tiene preceptos muy similares, me voy a referir a ésta y después hago la relación entre ambas. El artículo 5º., dice: “Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos prescritos por esta ley”. Y aquí vienen las dos condiciones: “Pero si estuviere ubicado dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la federación con anterioridad al primero de mayo de mil novecientos diecisiete” -y aquí está la parte que me interesa destacar- “o de los señalados en los artículos 2, fracciones II y IV, y 29, fracciones I a XI y XIV de esta ley, una vez otorgado el consentimiento será irrevocable”. Si ve uno lo que dice el artículo 2º. fracciones II y IV dice que son los bienes del dominio público los señalados en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo y 42, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual no nos resuelve nada. La fracción IV.- “El lecho y el subsuelo del mar territorial y las aguas marítimas interiores”, tampoco nos resuelve nada. Sin embargo, si vamos al artículo 29, de esta Ley de Bienes Nacionales, que fue la que se aplicó en este caso, dice: “Son bienes de uso común”, da una serie de elementos. Y la fracción IX, dice: “Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la Ley Federal de la materia”. Cómo veo entonces el problema con toda esta cuestión. Creo que el artículo 132, lo que está

estableciendo es la posibilidad que sea la propia legislación la que determine si debía automática o por destino –si queremos usar la expresión del Código Civil- un bien inmueble adquiere el carácter, a final de cuentas de federal y por ende en automático, sin necesidad de una autorización directa por parte de la legislatura del Estado en tanto esté en alguna de las condiciones del propio precepto. Desde mi punto de vista, la remisión que se hace al legislador en el actual artículo 132 es lo suficientemente clara respecto a la Ley de Bienes Nacionales para el efecto de que podamos concluir que en automático, por determinación de la ley se produce esta traslación directa a la propia federación en cuanto al ejercicio de jurisdicción respecto de bienes que están afectados a un servicio público o destinados, como dice el artículo 29, a uso común. Adicionalmente la Ley de Vías Generales de Comunicación dice en su artículo 3º.: “Las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en aquéllas, quedan sujetas exclusivamente a los Poderes Federales, el Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresamente otorgadas”. El artículo 5º., del mismo ordenamiento da jurisdicción a los Tribunales Federales respecto de la materia; la Ley de Caminos, Puentes y Autotransportes Federal, define en su artículo 2º lo que se deben entender por estos caminos y estas vías generales. Y en el artículo 5º., dice: “Es de jurisdicción federal todo lo relacionado con los caminos, puentes y los servicios de autotransporte que en ellos operan y sus servicios auxiliares”.

Desde mi punto de vista, entonces no es necesario que caso por caso, tratándose de vías generales de comunicación, sea necesario obtener una autorización directa de la Legislatura del Estado, porque insisto, en automático, por tener los bienes de los que estamos tratando el carácter de uso común, se produce consecuentemente esta determinación de la jurisdicción federal respecto a los mismos.

En ese sentido, y con algunas cuestiones que si le parecieran interesantes a la señora ministra, se podrían incorporar en el engrose, yo estaría de acuerdo con el proyecto, en el sentido de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sí estaba facultada para emitir este oficio en tanto se está refiriendo a bienes respecto de los cuales, por disposición de la Ley, en relación con el 132 constitucional, ejerce jurisdicción el Gobierno Federal.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Sergio Valls, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor presidente.

Quisiera dar lectura, una vez más, al artículo 132, y alrededor de él hacer a ustedes, si me lo permiten, algunas consideraciones.

Dice textualmente el artículo 132 de la Constitución: “Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la Ley que expedirá el Congreso de la Unión”, ese es el primer párrafo, dentro del mismo párrafo esa es la primera parte.

La segunda parte dice: “...más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva”. ¿Cuáles son aquellos bienes respecto de los cuales se requiere la autorización, el consentimiento de la legislatura? Pues los que no estén destinados al servicio público ni sean de uso común, porque esos no son susceptibles de ser adquiridos, está hablando de otro

tipo de bienes; y si remite a la ley que al efecto expide el Congreso de la Unión, acaba de dar lectura el señor ministro Cossío, a la Ley de Vías Generales de Comunicación, donde se establecen cuáles son las carreteras que deben considerarse federales.

Yo pienso que en este caso, sin importar si ya existían materialmente y se destinaban al servicio público, al uso común en el año de 1917, en mayo que entra en vigor la Constitución, ya son de jurisdicción federal sin que para ello se requiera de autorización de legislatura local alguna.

El segundo párrafo del 132, considero debe interpretarse en el sentido de que sólo se requiere el consentimiento de la Legislatura Local, tratándose de bienes diversos a los de uso común o a los destinados a un servicio público a los que se refiere su texto.

Por lo tanto, creo que estamos en dos situaciones distintas, está haciendo un distingo el mismo 132, de manera que los que sean de uso común o destinados a un servicio público, como una carretera, pues nadie va a discutir que una carretera no está destinada a un servicio público, para estos con o sin autorización de la legislatura local, están sujetas a la jurisdicción federal, tal como lo establece el 132, una vez que la ley de la materia ha dado el concepto de qué debe entenderse por un camino federal, por una carretera federal. Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señor ministro Valls.

Continúa a discusión el asunto.

Pregunto si consideran que está suficientemente discutido.

En consecuencia, tome la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En favor del proyecto, es mi consulta.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de siete votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, QUEDA APROBADO EL PROYECTO CON EL QUE DIO CUENTA EL SEÑOR SECRETARIO.

El señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: El día de ayer cuando se estaba discutiendo este proyecto, quedó, como se dice encapsulado o encorchetado un problema, que es el del artículo 5º. de la Ley General de Bienes Nacionales, que se viene impugnando por el actor, por el gobernador. Se dijo que no se pasaba más adelante para determinar si era constitucional o inconstitucional, es decir, no tenía que hacerse el estudio correspondiente hasta que no se adelantara en el estudio de fondo para ver si era fundamental o no el artículo 5º, a que me he referido. Por las razones que se han dado, tanto por el señor ministro Don José Ramón Cossío Díaz

como por el señor ministro Sergio Valls, me da la impresión que el artículo 5º, no interviene de manera fundamental en el criterio mayoritario que acaba de aprobar el Pleno. Entonces, yo creo que reviviendo esa cuestión, quitando los corchetes al problema que estaba pendiente, creo que lo correspondiente en este caso será conservar el sobreseimiento respecto del artículo 5º. Esto, lo someto, en primer lugar, a la consideración de los señores ministros.

Enseguida quisiera yo hacer alusión a la circunstancia de que, por lo que también ayer se resolvió, es necesario que se haga el proyecto cargo, de la reconvención y como corolario de lo que se acaba de resolver, también se determine que tiene razón el presidente de la República, en que desaparezca, es decir, declarar la invalidez del establecimiento de la caseta de cobro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Y la oportunidad también en la presentación de la reconvención por parte del Ejecutivo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, si los ministros, especialmente los que votaron, donde yo me incluyo, a favor del proyecto, están de acuerdo con estas observaciones del señor ministro Díaz Romero y que acepta la ministra ponente, así consideraríamos para efectos de engrose.

Señor ministro Cossío, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Que bueno que Don Juan nos recuerda el tema y es importante. Para mí sí el artículo 5º, requiere análisis, porque justamente el artículo 132, la argumentación que yo estuve tratando de construir, es que el

132, en los términos que establezca la ley, yo no encontré, a la mejor por incapacidad mía, pero no encontré que la propia Constitución le diera un destino a las vías generales de comunicación para efectos de no tener que solicitar esa autorización a la Legislatura del Estado. Encuentro que en el 27, los párrafos quinto y sexto, encuentro que en el artículo 46, se hace, digamos que en automático por la Constitución, si vale esta manera de hablar, la determinación de que sobre los bienes que posee o que están dentro del patrimonio, usando la expresión genérica “de la Federación se ejerce jurisdicción”, pero directamente no lo puedo yo encontrar en el caso de la Ley de las Vías Generales de Comunicación, por eso es muy importante lo que nos recuerda el ministro Díaz Romero.

La fracción XVII, del artículo 73 simplemente dice: “Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”, yo pienso que decir que el Congreso de la Unión es competente para dictar leyes sobre las vías generales de comunicación, no es suficiente para determinar la jurisdicción federal respecto de los inmuebles que estén afectos a esas vías generales de comunicación; creo que la construcción tiene que cerrarse por vía de la delegación que se hace en el 132 constitucional, en la última parte, respecto de justamente la Ley de Bienes Nacionales, y ahí sí me parece central la relación entre el 5° como nos recuerda el ministro Díaz Romero, párrafo primero, y el 29, fracción IX de esa propia Ley de Vías, que por lo demás y si este fuera un problema de temporalidad, está reproducido bien en la Ley de Vías Generales de Comunicación de mayo de dos mil cuatro.

Entonces sí me parece que el problema del artículo 5° es fundamental a menos que pudiéramos decir que en automático la propia Constitución le otorga el carácter de jurisdicción federal y

consecuentemente no es necesaria la autorización, desde mi punto de vista.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Señor presidente, si les parece a los señores ministros que votaron en la mayoría, les pasaré yo el engrose, y una vez que les pase yo el engrose ustedes me hacen llegar sus comentarios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor presidente, aquí me surge una duda, es que no está llamado el Congreso de la Unión a juicio y se está reclamando, bueno si se estaría juzgando la inconstitucionalidad del artículo no habríamos emplazado a quien emitió el acto; entonces no sé si esto ameritaría una reposición de procedimiento en ese sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sí, gracias señor presidente. Ayer se planteó este problema también, lo que sucede es que con motivo del sobreseimiento que se hace respecto del artículo 5º, ya no es necesario estudiar la constitucionalidad de este precepto. Este precepto está reclamado por el gobernador en su demanda, pero respecto de él se sobresee por una razón, porque no le fue aplicado en su perjuicio con motivo del acto de aplicación, y eso implica a mi modo de ver, que no habiéndosele aplicado en el acto correspondiente del Ejecutivo Federal, pues se tenía que sobreseer al respecto.

La razón que se dio para estudiar la constitucionalidad es que la Suprema Corte lo está atrayendo oficiosamente al estudio, por ser una parte fundamental importante de la construcción para declarar la validez del acto reclamado.

Aquí me parece que operando el sobreseimiento porque no hubo aplicación con motivo del acto correspondiente del Ejecutivo, pues no se puede estudiar en cuanto a la constitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí señor, yo ofrezco una disculpa; en primer lugar no estuve el día de ayer, estaba en comisión y no estoy muy enterada de cómo se discutió esto.

Mi duda surge porque entendí por lo que decía el ministro Cossío que era necesario analizar la constitucionalidad de este artículo, y las razones por las que se está sobreseyendo es por extemporaneidad.

Entonces mi duda vuelve a surgir según veo en la página cincuenta y uno, se está sobreseyendo porque fue declarada extemporánea la presentación de la demanda en relación con este artículo.

Entonces, si van a analizar la constitucionalidad sí se me hace como que no se está llamando a juicio en el que vio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, es que lo atrajo la Suprema Corte para resolver el asunto, lo trae el proyecto pero no fue aplicado directamente en el oficio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo debo entender que el ofrecimiento de la ministra de que todo esto lo haría en el engrose, pues permitiría ya precisar todas estas cuestiones; efectivamente el día de ayer, por los eventos que se están realizando en distintos Estados de la República, la ministra Luna Ramos y el de la voz no estuvimos presentes, y por lo mismo, pues solamente a través de la versión taquigráfica nos hemos podido enterar de lo que ahí se trató, y yo creo que sustancialmente el argumento del ministro Díaz Romero, pues está ya dando el cause que ayer fue manejado ese argumento, y yo pienso que la ministra por eso hace el ofrecimiento de que esto se va a colocar en blanco y negro, y que lo que se manejaba en el proyecto, pues en esto tendrá que ser modificado.

Ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, para decir que a mí me parece muy sensata la solución de Don Juan, que es la que ayer mismo él exponía, como no se dio la aplicación del 5°, no tendríamos por qué estudiar constitucionalidad del 5°; sin embargo, para lograr una interpretación integral del 132 constitucional sí necesitamos recurrir al 5°, al 1° y al 29 de la Ley de Bienes y yo creo que es distinto analizar por vía de constitucionalidad que analizar por vía de sistema normativo y en ese sentido creo que no hay ninguna diferencia. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo creo que así quedó en la exposición del ministro Cossío, en que en realidad solamente como una derivación del argumento central, se estaba refiriendo a este precepto, bien, ¿no habrá votos?

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Ha habido señor presidente una minoría de ministros y yo quiero hacer un voto particular porque he estudiado mucho este asunto y no estoy de acuerdo con la mayoría, que se reserve mi voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien y por lo que advierto, también los ministros Gudiño, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza, pienso que se sumarían al ministro Góngora para un voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Si él lo acepta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿ESTÁN DE ACUERDO? NATURALMENTE, BIEN, SE RESERVA EL DERECHO PARA FORMULAR VOTO DE MINORÍA A QUIENES NO COMPARTIERON EL PROYECTO DE LA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO, UNA VEZ QUE ESTÉ HECHO EL ENGROSE Y APROBADO, SE LES PASARÁ PARA EL EFECTO DE FORMULAR SU VOTO DE MINORÍA.

Continúe dando cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor presidente.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 55/2003. PROMOVIDA POR EL
PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
NAYARIT, EN CONTRA DEL PODER
LEGISLATIVO DE LA MENCIONADA
ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO
LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO
8485 QUE CONTIENE LAS REFORMAS A
LA LEY DEL ÓRGANO DE
FISCALIZACIÓN Y A LA LEY MUNICIPAL
DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL
PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 4 DE
JUNIO DE 2003.**

La ponencia es de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y en ella se propone:

PRIMERO.- ES PROCEDENTE, PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 204 DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE NAYARIT.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Este proyecto con el que se acaba de dar cuenta, efectivamente está listado bajo mi ponencia y se está proponiendo entrar al fondo y declarar la validez; sin embargo, yo estuve analizando este asunto con posterioridad a que fue presentado en el Pleno y la verdad es que sí tengo serias dudas de que pudiera analizarse en el fondo, yo me inclinaría más por presentar una falta de legitimación por parte del gobernador en la promoción de este asunto, porque se trata de una ley municipal en la que se reformó precisamente el artículo 204

que está encaminado a determinar algo sobre el órgano de fiscalización, pero me parece que el gobernador aquí no tiene ni siquiera interés legítimo para poder promover la controversia constitucional, esto es algo que afecta de manera exclusiva al municipio, entonces si ustedes me permitieran, yo en engrose me comprometería a cambiar el proyecto en el sentido de proponer el sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa a discusión el proyecto, señor ministro Góngora Pimentel tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En principio, comparto las consideraciones del proyecto, en tanto reconoce interés legítimo al gobernador del Estado para impugnar el artículo 204 de la Ley Municipal del Estado de Nayarit, con base en los argumentos sostenidos en el voto de minoría formulado por los señores ministros Díaz Romero, Gudiño Pelayo y el mío propio, en la Controversia Constitucional 54/2003, es decir, se sostiene la existencia de tal interés en atención a la participación del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo y además en atención a que dicho Poder, ejerce sus facultades en toda la Entidad Federativa y al existir un agravio a los municipios, se agravia a la Entidad, además de que el gobernador tiene interés en que las leyes sean apegadas a la Constitución Federal, tomando en cuenta los efectos generales que se producirían si fuera fundada la acción a diferencia de los particulares, si cada municipio impugnara en lo individual; sin embargo, no sé si lo mencionó la señora ministra, el criterio mayoritario del Pleno es que el Poder Ejecutivo Estatal no tiene interés legítimo, por lo que esta situación ya no debe someterse a votación, no sé, a fin de verificar si el Pleno confirma su criterio o lo modifica de acuerdo con las acertadas argumentaciones de don Juan Díaz Romero en ese voto minoritario.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el proyecto que según la intervención de la ministra ponente ha sido modificado y que, por lo mismo, debe discutirse con esa modificación.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente.

Desde mi óptica personal, el proceso de formación de las leyes es un acto necesariamente de colaboración de Poderes; excepcionalmente los congresos pueden por sí solos aprobar una ley y mandarla publicar. Lo normal es que requiere de la necesaria concurrencia del Ejecutivo. En el caso se dio esta concurrencia pero, además, el señor gobernador de Nayarit expresó observaciones a la ley aprobada por el Congreso, vetó el artículo correspondiente y se lo superaron en el Congreso. Dice aquí: “El nueve de mayo del dos mil tres, mediante oficio 55, los señores diputados del Honorable Congreso del Estado comunican al suscrito la aprobación del acuerdo número 26 que resuelve las observaciones formuladas al decreto 8485, declarándolas improcedentes y desechándolas de pleno.”

En otro asunto de este propio gobernador, donde no ejerció el veto, le dijimos que era improcedente la acción ejercida porque tenía a su alcance un medio de impugnación ordinario, una vía, se dijo, que no era un recurso, pero sí una vía a través de la cual podía lograr la modificación de la norma con la cual venía ahora en acción de inconstitucionalidad.

Bien, aquí, si tuvo derecho al veto y ya dijimos que esto es una vía de previo ejercicio a la acción de inconstitucionalidad, o de controversia constitucional, parece que lo más coherente es reconocerle legitimación, máxime cuando lo que está defendiendo es algo que sí concierne al ámbito competencial del gobernador del estado, que es su participación dentro del proceso legislativo donde

hizo valer un veto y no fue atendido; eso es lo que él está defendiendo fundamentalmente.

Por lo tanto, yo me pronunciaré porque el gobernador sí tiene legitimación para promover la controversia.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a la consideración de ustedes.

Como en realidad el proyecto modificado está presentando un problema previo de legitimación, vamos a someter a votación lo relacionado con la legitimación del gobernador del estado.

Yo me permito preguntar al señor ministro Ortiz Mayagoitia, pues abusando de la gran memoria que tiene, si se trataba de una situación en la que el asunto era relacionado con cuestiones municipales.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: No, no señor; era una ley de presupuesto estatal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Porque aquí el planteamiento de la ministra Luna Ramos, si lo he entendido, es sobre la base de que no está legitimado porque en realidad se trata de una ley que afecta al municipio; más aún, está planteando la violación al artículo 115 de la Constitución. De manera tal que a mí en principio pues no me parecería estrictamente aplicable lo relacionado con el otro asunto, porque si bien formalmente se da una situación análoga, materialmente se da una situación diversa. En otras palabras, formalmente como que el criterio sería aplicable en el sentido de que en principio estaría legitimado, pero si las cuestiones sustantivas, las cuestiones materiales que se plantean pues en realidad tocarían a los municipios, pero no al gobernador del estado. Como que aquí podríamos admitir que las cuestiones municipales,

pues en principio las podrían plantear todos los niveles de gobierno, en última instancia todos están legitimados para plantear la violación del orden constitucional, y entonces si al presidente de la República le parece que está mal una ley estatal porque afecta el 115, pues plantearía él que es inconstitucional esa ley en controversia constitucional, y en ese sentido pues llegaría un momento en que con el argumento de que lo que se busca es salvaguardar el orden constitucional, pues todos pueden plantear la inconstitucionalidad de todo tipo de leyes, aunque directamente no les afecte; y yo pienso que hemos hecho distinciones entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; en la acción de inconstitucionalidad sí hay de algún modo una defensa abstracta de la ley; en cambio en la controversia constitucional, sí hay un interés legítimo que es el que de algún modo permite que se examine el problema porque hay una afectación a algún Poder o a algún nivel de gobierno, entonces, a mí en principio, pues me parece que el planteamiento de este proyecto modificado, de sobreseer, es atinado, y aun yo diría que ante el argumento del ministro Ortiz Mayagoitia, y esto sería una proposición a la ministra ponente, en caso de que subsista su proposición y que el Pleno llegara a tener una votación mayoritaria al respecto, pues tendría que añadir algún párrafo en el que dijera, no es óbice para sostener lo anterior el que en este caso se de una situación en que hubo un veto, que se hicieron cargo del veto y que hay un precedente que dijo esto; sin embargo se trata de un contenido material diferente y subsistiría en consecuencia la misma solución. Señor ministro Valls tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí gracias señor presidente. En el ejemplo del voto minoritario a que aludía el señor ministro Góngora Pimentel, en la Controversia Constitucional 54/2003, tengo entendido que fue exactamente un asunto similar, igual a este, me voy a permitir leer una parte de ese voto de minoría: “La participación que en nuestro sistema constitucional, tanto a nivel

federal como local tiene el Poder Ejecutivo, en el procedimiento legislativo, otorga a éste interés legítimo para poder impugnar la norma, producto de dicho procedimiento, sin que sea obstáculo para lo anterior el que los supuestos jurídicos regulados por la ley no sean dirigidos a dicho Poder, pues en el caso el principio de afectación surge de la especial intervención del Poder Ejecutivo en el procedimiento de creación de la ley. Ciertamente el procedimiento legislativo es una sucesión de actos necesarios para la elaboración de la ley, en el cual el sistema constitucional mexicano, etc.”, y luego, concretamente, dice aquí: “No puede pasarse por alto el importante papel del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo que no es producto exclusivo del Legislativo, sino fruto de la colaboración de ambos poderes, luego, esta intervención, indispensable para la creación de la ley, otorga interés legítimo al Ejecutivo para poder impugnar el contenido de la ley cuando juzgue que el mismo es contrario a la Constitución”, luego alude al veto que fue superado, y finalmente: “Aun si no se tomara en cuenta la intervención del Ejecutivo en el procedimiento legislativo –sigue diciendo el voto de minoría- consideramos que existen razones para sustentar el interés legítimo del gobernador para impugnar normas que tengan como destinatarios a los municipios -que es el caso- en virtud de que el mismo, -el gobernador- ejerce su competencia en toda la entidad federativa y los municipios forman parte de ésta, razón por la cual se debió reconocer su interés legítimo, pues al existir agravio para los municipios, se afecta de alguna manera la entidad que gobierna, y por tanto se actualiza este principio de afectación”, es decir, se trata de una ley que está dirigida también a los municipios, en esta controversia que se resolvió antes, y que es la número 54/2003. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y lo que usted ha dado lectura es al voto minoritario, de manera tal que por lo que a mí toca, que yo formé parte de la mayoría y me pronuncié en sentido adverso, pues

me parece muy atendible lo dicho por la ministra ponente. Señora ministra ponente tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor presidente, sí quiero aclarar que dentro de los antecedentes que se aducen en este asunto, sí se señala parte del proceso legislativo en el que el señor gobernador hace observaciones, y que son desechadas por parte del Congreso; sin embargo, si ustedes revisan los conceptos de invalidez que se hacen valer -para no leer mucho a partir de la foja cuarenta y nueve están sintetizados- se percatarán de que en realidad el gobernador nunca impugnó nada relativo al problema del veto, ni a que le hayan hecho o no caso a sus observaciones. Si se dan cuenta, todos los conceptos de invalidez están referidos, el primero está referido, dice: "Que en la reforma del 204 se transgrede el artículo 115, fracción II de la Constitución, porque invade la esfera competencial del municipio". El segundo concepto es que: "De conformidad con el 47, 111 y 115 de la legislación, es cierto que tiene la facultad de legislar, pero no le otorga la facultad de invadir esfera competencial". Lo mismo dice respecto del 133 constitucional. En el siguiente también está refiriéndose al 111, fracción I de la Constitución del Estado, pero nuevamente señalando la invasión de facultades. Y si se percatan, en todos, en todos los conceptos de invalidez que se hacen valer, están referidos de manera exclusiva a la invasión de facultades del municipio, de acuerdo al 115, fracción II. De tal manera, que por lo que se refiere al proceso legislativo en el que se desecharon las observaciones del señor gobernador, no hay agravios, señor presidente. Por esa razón, mi propuesta de que no tiene legitimación el señor gobernador en este sentido, porque en realidad no está combatiendo su participación en el proceso legislativo, esto está simplemente señalado como parte de los antecedentes de los actos impugnados, pero nunca como conceptos de invalidez señalados para combatir la inconstitucionalidad de la modificación de la ley municipal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Yo me atrevería a añadir que, en realidad se está tratando de convertir en un medio de control abstracto, que no es la controversia constitucional. Si se llegara a estudiar el fondo del asunto y se considerara inválida esta disposición, estaría sólo beneficiando a los municipios, y aquí, curiosamente, también rompería el sistema, porque el sistema, cuando afecta a los municipios y que están legitimados los municipios, si es un municipio el que combate la ley estatal, esta invalidez sólo beneficia a ese municipio; en cambio a través de este mecanismo, pues el Gobierno del Estado provoca la invalidez para todos los municipios, en la medida en que interesa al estado. Esto opera en acción de inconstitucionalidad, pero no en controversia constitucional.

Señor ministro Cossío Díaz, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias, señor presidente. Yo creo que el problema está en saber si lo que planteó el gobernador del Estado, como decía el señor ministro Ortiz Mayagoitia y ahora la ministra Luna Ramos, es un agravio respecto al ejercicio de sus atribuciones o si, realmente, en un control no sé si denominarlo difuso, está planteando lo que usted decía acerca de: Le parece bien al gobernador, o en el ejemplo que usted ponía del presidente de la República, la situación en la que procedió el Congreso, en este caso.

Yo pienso que habría que ver la parte de las transcripciones del proyecto. En la página dos del propio proyecto, empieza con los conceptos de invalidez; ahí el gobernador está haciendo sus consideraciones, etcétera, y después, en la página 5, en la página 7 y en la página 8, yo sí encuentro que hay un principio de agravio respecto al ejercicio del veto. En la página cinco dice: "Por ello el día nueve de mayo de dos mil tres, remitieron al suscrito el Acuerdo 26, acompañado del dictamen con proyecto, en relación a las observaciones presentadas al Decreto 8485, que contiene las

reformas para el caso que nos ocupa”. Se aduce una supuesta invasión de esferas –estoy leyendo, obviamente- “Sin embargo, no sólo en las observaciones se adujo que existía invasión de esferas competenciales entre el Poder Legislativo y los Ayuntamientos, sino que se fundamentó tal aseveración, ya que el primero, con la reforma al artículo 204, pretende administrar la hacienda”. Luego salto hasta la página siete, donde ahí como en el sexto renglón, dice: “Las comisiones se concretan a establecer que los artículos antes invocados no son debidamente justipreciados por el suscrito, sin embargo he de manifestar que jamás se ha cuestionado sobre la facultad que tiene el legislador de reformar o no una ley; hablando concretamente de la Ley Municipal del Estado de Nayarit, ya que es bien sabido que el legislador, acorde a los preceptos tales y cuales, tiene facultad de legislar...” Luego, en la página ocho, en el IV dice: “En el punto cuarto –vuelve a reiterar las comisiones que el suscrito en las observaciones realizadas señaló, etcétera”. A mí me parece que aquí hay una, como le denominamos, una causa de pedir; sí creo que el gobernador está planteando una cuestión sobre el ejercicio del veto, la superación del veto; si bien después, entra a la materialidad –digamos- de la ley y deja de lado estos argumentos; aunque cuando estén –creo que en esto tiene toda la razón la ministra Luna Ramos- imperfectamente contruidos, desde mi punto de vista, sí hay una causa de pedir, sí está planteando la forma en la que se consideró el ejercicio de su derecho o su facultad de veto, y, consecuentemente, me parece que en este caso, por esa causa de pedir, por esas razones que ha dado, pues, sí debiéramos entender que está planteando una afectación a su esfera de atribuciones y, consecuentemente, otorgarle legitimación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor presidente.

Con el debido respeto para el señor ministro Cossío, yo por más que trato de entender la causa de pedir; el concepto de invalidez inicia diciendo: “se viola el artículo 115, fracción II, porque hay invasión de esferas”; y dentro del desarrollo de este concepto, sí maneja que de alguna manera hizo observaciones; pero dice: hice observaciones en ese mismo sentido de que, había invasión de esferas y no me hicieron caso; e insiste, y, concluyendo en que, hay invasión de esferas; pero yo no encuentro el argumento que en un momento dado diga: se está violentando la Constitución precisamente porque desecharon mi derecho al veto o porque no hicieron caso a mis observaciones.

El argumento total del concepto de validez, yo lo entiendo, a lo mejor equivocadamente, señor presidente, y eso lo someto a la consideración de ustedes; yo lo entiendo en el sentido de que, está aduciendo una invasión de esferas y una violación al 115, fracción II, de la Constitución; pero no está combatiendo su participación dentro del proceso legislativo; lo que está mencionando es: que ya había dicho él, dentro del proceso legislativo que efectivamente había una invasión de esferas y que había sido desechado.

Yo así lo entiendo, señor presidente, y quizás equivocadamente; y por esa razón insisto en la postura de que: aquí carece de legitimación el señor gobernador para promover la controversia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias, señor presidente.

Yo encuentro que estamos enfocando aquí el interés, como si fuera interés jurídico, como si fuera un aspecto, una relación que afecta directamente al propio gobernador; cuando, creo yo que, estamos en presencia de un interés legítimo; hay corresponsabilidad para emitir una ley, tanto del Congreso, -en este caso del Congreso Local-, como del gobernador, cuando se conjuntan estas dos

intenciones, se produce un acto que es la ley, que tiene fuerza de tipo general.

La corresponsabilidad implica también un interés, como gobernador, él tiene interés en que la ley esté acorde con la Constitución, con la Constitución Local y con la Constitución Federal.

En el momento en que nosotros establezcamos que ese interés solamente puede darse para efecto de que la Suprema Corte de Justicia, entre al estudio del fondo y verifique si esa ley que se emitió por parte del Legislativo es constitucional o no es inconstitucional, debemos tomar en consideración esa responsabilidad constitucional que tiene el gobernador para ver si la ley está de acuerdo con la Constitución o no.

A mí me parece que en este caso, sí efectivamente se hace alusión, como lo dice el señor ministro José Ramón Cossío Díaz, de que, tiene que ver con la cuestión del veto que hizo valer, y es obvio; pero no en cuanto que le afecta o se viola el derecho de veto, sino en cuanto al fondo, en cuanto a su entender, la ley es inconstitucional, creo que si no le damos participación al gobernador para defender la constitucionalidad de los actos en que interviene, bueno pues entonces como que la Suprema Corte no está cumpliendo con la función de entrar a estudiar ese problema, en lugar de decir que no, creo yo que la Suprema Corte de Justicia, debe entrar al estudio, si tiene razón, bueno pues se declara la inconstitucionalidad y si no, de declara la validez, pero creo pues, insisto, en que sí hay legitimación por parte del gobernador, puesto que es un acto de colaboración del Poder Ejecutivo y Legislativo, por sí mismo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el ministro Ortiz Mayagoitia y posteriormente el ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. Me estaba yo, así, anonadando, porque no recordaba yo el tema, ya tuvo la bondad el señor ministro Sergio Valls, que está a mi lado, de prestarme su documento y compruebo que yo no estuve en la sesión donde se discutió este tema, el veintinueve de junio del año pasado.

Yo creo que de manera congruente, si ya dijimos que el veto es una vía que se debe agotar antes de la controversia constitucional, podemos amarrar a que lo planteado en la controversia esté directamente vinculado con las observaciones hechas en el veto y eso es lo que aquí sucede. Ya nos leyó el ministro Cossío Díaz, como las observaciones del Ejecutivo Estatal, tenían que ver con la constitucionalidad del artículo 204, como corresponsable en la emisión de la ley, tiene la obligación de cuidar que la ley se apegue a preceptos constitucionales, él estima que con el texto aprobado del artículo 204, se viola el artículo 115 y ahora nos dice la ministra Luna Ramos, es que no dice nada de su veto, pues así nos pasa cuando en la revisión solamente se repiten los conceptos de violación no estudiados o indebidamente analizados; qué otra cosa puede decir, insisto, en que el artículo 204 es inconstitucional, porque viola el 115, fracción II. Es decir, el Congreso Estatal, indebidamente superó el veto que yo hice valer con razones que son contrarias al texto de la Constitución, si así estuviera expresado, con esta claridad el concepto, se vería como está directamente vinculado con el veto, pero no hay problema en que no lo haya planteado en estos términos en una controversia constitucional, donde la suplencia es lo mas extensa que tenemos y por lo tanto, reenfocar la defensa del Ejecutivo a que no estoy de acuerdo en los términos en que superaron el veto e insisto, en la inconstitucionalidad del artículo 204, por ser contrario al 115, fracción II, pues yo sinceramente estoy convencido de que sí tiene legitimación en este caso concreto.

Por lo demás, el tema de fondo es harto interesante y la propuesta del proyecto sustenta una tesis muy importante, que es la reserva de ley, en materia de licitaciones, esto no está dentro del patrimonio propio de los municipios, patrimonio facultativo o competencial de los municipios. El 133 dice que las bases para la licitación. Ahí me quedo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Le parece al señor ministro que dejemos ese problema y luego entramos a ese tema tan interesante, si es que la mayoría así lo decide?, porque como que sus argumentos de fondo tienden a convencer con un argumento que es tan interesante el tema, que no estemos en algo que puede ser transitorio.

Señor ministro Aguirre Anguiano tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Estaba bajo la fascinación del tema de fondo, pero gracias por devolverme a la realidad.

Yo tengo muchas dudas de que el gobernador esté legitimado en la especie y quiero partir de las afirmaciones de la señora ministra Luna Ramos, que se encuentran en la página tres del proyecto. “La parte actora adujo los siguientes conceptos de invalidez: Se actúa en defensa de la fracción II, del artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, ya que los señores diputados del Honorable Congreso del Estado, con la reforma al artículo 204 de la Ley Municipal, invaden la esfera de la libre administración hacendaria de los municipios”. Es categórica la entrada a los conceptos de invalidez por parte del titular del Ejecutivo del Estado de Nayarit; se viola el artículo 115, fracción II y se transgrede el principio de libre administración hacendaria del municipio y partiendo de este telón de fondo desgrana todos sus argumentos, entre los cuales para llegar a

eso afirma, ciertos vicios en el tratamiento que se le dio a su derecho a hacer observaciones al proyecto de ley que se le envió o a la ley que se le envió.

Yo pienso que estamos en el terreno de la suplencia; la suplencia de la queja nos va a llevar a pensar que esto es una defensa concentrada y no difusa de derechos que corresponden al Ejecutivo o es una defensa de la puridad constitucional de las normas que deben de regir en el Estado de Nayarit, que hace el señor titular del Ejecutivo de ese Estado, pues yo veo que esto, mas bien, incursiona en el campo de algo difuso y, por tanto, me inclino a creer que no tiene legitimación, en la especie, el titular del Ejecutivo, que, por tanto, el asunto no es procedente.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Yo quisiera hacer alguna reflexión.

Me preocupa el que en un momento dado se utilice el argumento de que basta con que yo plantee la violación de la Constitución para que pueda hacer todo tipo de planteamientos y eso definitivamente no me convence; no me convence el que si decimos que el Estado está finalmente integrado por municipios, pues lo mismo da que sea un municipio, que sea el gobernador del Estado el que esté planteando el problema de inconstitucionalidad, porque con eso desaparecemos lo que es lo propio y peculiar de la controversia constitucional; si, de algún modo, me sensibiliza lo expuesto por el ministro Ortiz Mayagoitia, que él mismo reconoce que no se sigue de una manera clara el planteamiento de los conceptos de agravio, pero que con las características de la controversia que nos permite suplir la deficiencia de la queja, sí podríamos llegar a la interpretación de que lo que en realidad se está queriendo plantear es, dentro de la órbita de mis atribuciones, está el plantear un veto y qué mayor planteamiento en mi veto, que considero que es

inconstitucional lo que se está pretendiendo aprobar en la ley, por cualquier motivo, pero forma parte de mis atribuciones.

Como ustedes recordarán y aquí, pues el padre de la criatura fue el ministro Díaz Romero, se dieron dos pasos muy importantes en la interpretación de las controversias constitucionales y un poco como que ahora se quiere dar un tercer paso que aniquila la esencia de las controversias constitucionales, a lo cual yo me opongo, dentro de la aplicación rigurosa del sistema de controversias constitucionales en una primera etapa que dio lugar a muchos sobreseimientos, decíamos éste no es un problema de invasión de esferas, aquí se está planteando la violación de un precepto constitucional y no se está planteando que con este acto o con esta ley, se está invadiendo la esfera de quien está haciendo el planteamiento. Yo creo que debidamente nos dimos cuenta de que esto era una interpretación muy pobre del artículo 105 y dimos un segundo paso, el de las violaciones indirectas, decíamos, bueno hay una violación que de algún modo no tiene que ver con la invasión de esferas, pero finalmente sí va a afectar la esfera de quien está planteando la controversia y luego se dio el tercer paso, el de la violación a la Constitución en general, sí pero se conservó lo del interés, esto me afecta a mí, no afecta a otro, entonces, yo sí me sumaría a la posición del ministro Ortiz Mayagoitia y a la del ministro Cossío, no porque estemos viendo un problema de índole municipal, sino porque estamos viendo un problema de una atribución propia del Ejecutivo de plantear un veto y que no se ha atendido a las razones de inconstitucionalidad que en su veto estaba formulando y entonces sí queda en esta defensa que un nivel de gobierno o un poder, pueden formular en controversias constitucionales, yo poder ejecutivo local, que tengo consagrado el derecho de veto, impugno el acto del poder legislativo local que simplemente no tomó en cuenta las observaciones que yo hice, que eran de planteamientos de inconstitucionalidad de lo que en esta ley querían establecer y entonces así se superaría el problema de falta de legitimación y se

estaría haciendo una interpretación que autoriza la Constitución al suplir la deficiencia de la queja que en este caso pues sería un poco decir lo que no se supo decir con claridad, que no tanto se está tratando de hacer una defensa de los municipios, sino se está tratando de hacer una defensa de un ejercicio racional del veto que hizo un planteamiento de inconstitucionalidad que tiene que ver con el 115, qué hubiera sucedido si no hubiera planteado la controversia el gobernador, podría haberla planteado cualquier municipio y sorprendentemente habría estado involucrado el gobernador como participante en una ley, no obstante que él en su veto sostuvo esa defensa, de manera tal que yo finalmente sí estimo que hay elementos para supliendo la deficiencia de la queja considerar que sí está legitimado el gobernador y en esto sustentaría yo mi voto en el problema que previamente se ha planteado. Señor ministro Aguirre Anguiano tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo aceptaría estas manifestaciones si no fuera en contra de declaración expresa y abierta de quien está ejerciendo o pretendiendo ejercer la acción controversial a mi me cuesta mucho trabajo pensar en suplir, prácticamente en contra de la voluntad categóricamente expresada de quien ejerce la acción controversial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo diría lo siguiente: “Él no está negando que esté defendiendo que cuando ejerció su veto, lo hizo sobre la base de violación del 115 constitucional, eso lo han leído y no hay ningún momento en que diga el gobernador: “Esto no tiene que ver con el veto que ejercí, al contrario yo hice valer el veto y en veto dije esto y ya se ve en la línea de lo municipal pero si está relacionándolo con el veto que hizo valer. Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias señor presidente. Bueno, yo en principio sí, debo manifestarles que venía muy convencida de la falta de legitimación del gobernador y por esa

razón planteé el cambio de este proyecto; sin embargo, después de haber escuchado las intervenciones de los diversos ministros, y en suplencia total de queja, porque ni siquiera sería por causa de pedir, no lo dice, no lo dice en ninguna parte, tendría que ser en suplencia total de la queja, entender que el gobernador está haciendo este planteamiento, como lo dijo el ministro Ortiz Mayagoitia, referido a lo que de alguna manera fue también su planteamiento al formular el veto; si esa fuera la idea de la mayoría, yo con muchísimo gusto arreglaría el proyecto en este sentido, y aceptaría la legitimación del gobernador, pero supliendo totalmente la deficiencia del planteamiento, y refiriéndonos sobre todo a que es el argumento que se manejó dentro del veto que fue desechado por parte del Congreso Local.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora y luego ministro Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias. Debido a la intervención del señor ministro Cossío, si hay algunas menciones al veto y a los argumentos que expuso el gobernador, entonces como se ha dicho, se trata de interpretar la demanda, lo que realmente se quiso decir, y eso pues ni siquiera es suplencia de queja, no es más que interpretación de la demanda para ver lo que realmente se quiso decir, y no se dijo, lo dijo el ministro Ortiz Mayagoitia, no se dijo con la claridad que debió de haber sido dicha, pero interpretada la demanda y los demás argumentos, pues yo creo que si hay causa de pedir.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias. Mi duda es la siguiente respecto a lo que ahora acepta la señora ministra Luna Ramos, prácticamente el planteamiento de entrada en legitimación, se constreñiría solamente a la participación del gobernador en el

procedimiento legislativo, ninguna de las otras argumentaciones que se contiene en el proyecto original, esto es de que se establece una interrelación estatal-municipal en relación con la disposición, porque aquí yo creo es bien importante, que ya no leyeron el contenido, creo que nos leyeron el contenido del artículo impugnado, donde se establece esa misma situación, y en términos de la Constitución local, esta reserva de ley parece el tema que es tan importante, pero si esto es así, creo que los otros dos argumentos que se contienen en el proyecto original, pues también no valdría la pena despreciarlos, sino exclusivamente la opción del derecho de veto, pero también, por decirlo, amarrados con los otros dos argumentos que aquí se señalan, en función de que esta situación le deriva también en cuestión de que son todos los municipios del Estado, de que se trata de una relación Estado-Municipio, y claro, por su violación al 115, o sea, con esta situación de violación al 115 constitucional, fracción II, que dice el gobernador que existe, quiero decir, prácticamente se caería el proyecto con algunos pequeños ajustes, como está.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo pienso que la aplicación de los artículos 39 y 40, serían un sustento muy sólido en cuanto a entrar al fondo del asunto, considerando que sí hay legitimidad, no está el gobernador conforme a esta apreciación, representando a los municipios, está defendiendo el veto que planteó y que pertenece al propio gobernador, con argumentos que tienen que ver con los municipios, pero que en principio están demostrando: yo defendí adecuadamente mi posición cuando formulé el veto. Esto es de una gran trascendencia porque está llevando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a decidir un conflicto entre poder ejecutivo local y poder legislativo local, en torno a un rechazo de argumentos de constitucionalidad que hizo valer el gobernador, en el momento en que formuló su veto. El 39, que dice: al dictar sentencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, -el ministro Góngora hacía implícitamente referencia a él- corregirá los errores que advierten la

cita de los preceptos invocados, -no es el caso- y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. Y, el 40, por si hubiera alguna duda, en todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios, no dice: deberá suplir poquito, regular, no, deberá suplirlo, lo cual es totalmente. Entonces, sería una suplencia total, como dijo la ponente, pero que finalmente pues va a desentrañar, lo que pienso que en este caso sería muy interesante, y a lo mejor, sin que esto haya afectado nada nuestra postura en relación con este tema previo, pues llegamos a ese asunto tan interesante que ya estaba abordando el ministro Ortiz Mayagoitia, pero vamos a tomar votación señor secretario, en relación con la legitimación del gobernador, pero con la interpretación que finalmente ha sido precisada a lo largo de la discusión, y que yo pienso que da ideas muy claras de cómo en esta parte se podría engrosar el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Dos afirmaciones, ante todo, que a mi juicio no se trataría de resolver la cuestión, efectivamente planteada, sino de una suplencia; una suplencia total, aún así, el artículo 40, estaría hablándonos de déficit, de deficiencia, y como en este caso hay manifestación expresa del actor, en el sentido de que lo que estima violado es el artículo 115, fracción II, constitucional, y el principio de libre administración municipal, a mi juicio, se estaría yendo más allá, encubrir el déficit que significa la suplencia; y, por tanto, yo estoy por afirmar que no está legitimado el gobernador, Titular del Ejecutivo de Nayarit, para ejercer la acción controversial en la especie, y por tanto, ésta resulta improcedente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Porque sí tiene legitimación, en tanto expresó causa de pedir, en sus conceptos de invalidez.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo cambié de opinión para decir que sí aceptaría la legitimación, pero por suplencia de queja.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Me conformo con decir que tiene legitimación, a mi modo de ver, es un asunto netamente constitucional que debe resolver la Corte, pero insisto que tiene legitimación.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Tiene legitimación.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Tiene legitimación.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Tiene legitimación, en la medida que defiende atribuciones del Ejecutivo Estatal, dentro del proceso de formación de la ley.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí tiene legitimación.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí tiene legitimación.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Sí tiene legitimación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: Sí tiene legitimación y simplemente de manera sintética me remito a lo que dijo el ministro Ortiz Mayagoitia, que pienso que resume la esencia de lo que a mí me convenció.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de diez votos, en el sentido que el Gobernador del Estado de Nayarit, sí tiene legitimación para promover la controversia de que se trata.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo, desde luego, pediré a la ministra que en este aspecto se hiciera un engrose que daría lugar a una tesis muy importante, en relación con el ejercicio de veto, y con el planteamiento posterior, donde se da como materia lo que fue materia del veto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Habiéndose votado esta primera parte, que solicité se votara en el sentido de si había legitimación o no, relativo a un precedente del Pleno.

Ahora quisiera pedir su autorización señor presidente, para repartir un dictamen, porque estoy en contra del fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, por favor, señor ministro, nada más señalando, yo estimo que el precedente no era aplicable, porque aparecieron una serie de situaciones muy propias de este asunto, pero si se llega a presentar otro asunto similar al precedente, yo estaré de acuerdo con el precedente.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Dale a Javier, y a la señorita de la crónica.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, ya ha sido repartido, y entonces desde luego, ya también se repartió a la persona que está en la dependencia que cuida que todas las versiones del Pleno, pueden llevarse adelante.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Bien en cuanto al fondo, se considera que el estudio respecto de la facultad reglamentaria de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, puede obviarse, en tanto que se estima que no existe una invasión a la facultad reglamentaria, sino a la facultad exclusiva del ayuntamiento, de aprobar el presupuesto de egresos del municipio, que consagra la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la decisión del monto límite para realizar una excepción al procedimiento de licitación pública, es una situación financiera que atañe a cuestiones propias del gasto público y no una decisión reglamentaria de desarrollo de la ley, en la primera hoja del dictamen, transcribimos el artículo 204, que como verán ustedes que ya lo conocen, se refiere a todos los municipios. En efecto, el artículo 115 fracción IV del último párrafo dispone lo siguiente:

“115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos”. Hasta aquí el 115.

Ciertamente de acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Federal, así como por la Ley de Adquisiciones del Estado de Nayarit, la fijación de las cantidades límite que actualizan los supuestos de excepción al procedimiento de licitación, son establecidas respectivamente por el Congreso de la Unión y por el Congreso del Estado en su presupuesto de egresos; sin embargo, en la norma impugnada se modifica la regla y en lugar de que la fijación de los montos se haga a través del presupuesto municipal, cuya aprobación corresponde al ayuntamiento, se deja a la fijación de estos montos, al Congreso del Estado, mediante decreto que la legislatura expida al efecto, a este respecto, cabe precisar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público Federal, dispone que:

“Artículo 42.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa, cuando el

importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el presupuesto de egresos de la federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo. Así también, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones, Servicios y Almacenes de la administración pública del Estado de Nayarit, establece lo siguiente.

Artículo 50.- La invitación a cuando menos tres oferentes, procede cuando: fracción I, las operaciones en su conjunto y sin ser fraccionadas no excedan el monto máximo que para esa modalidad establezca de manera anual el presupuesto de egresos del estado, en el caso de los entes públicos estatales y en el caso de los entes públicos municipales, en el decreto que al efecto expida el Congreso del Estado.

Por lo anterior, se sugiere transitar por el camino de la inconstitucionalidad de la norma impugnada a raíz de la trasgresión de la facultad presupuestaria exclusiva del ayuntamiento, pues como ha quedado demostrado, la regla tanto en materia federal como estatal, es acudir al presupuesto de egresos para la fijación de montos máximos que al efecto se establecen para la excepción al procedimiento de licitación pública, lo cual es lógico, ya que esta decisión es una decisión que atañe al gasto público, implica una decisión financiera que es propia de la materia presupuestaria y no de la materia reglamentaría.

Ahora bien, se podría argumentar en contrario, sosteniendo que tanto en nivel federal como en nivel estatal, dicha situación obedece al principio de división de poderes; sin embargo, debe recordarse que el órgano de gobierno del municipio, —el ayuntamiento—, es un órgano colegiado de conformación plural de acuerdo con lo

dispuesto por las fracciones I y VIII del artículo 115 de la Constitución Federal.

Además de que, mientras el presidente municipal es quien por disposición legal lleva la administración pública municipal, el ayuntamiento es un vigilante de ésta, además de que es a quien corresponde la aprobación del presupuesto. Asimismo, no debemos olvidar que será en última instancia a la legislatura estatal a quien le corresponderá revisar y fiscalizar la cuenta pública de los municipios, en orden a lo anterior, no existe razón alguna para que la regla que se aplique en nivel federal y en nivel estatal, que obedece a una decisión presupuestaria, se exceptúe en el caso de los municipios, razón por la cual estimamos que la norma impugnada viola la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal que establece la facultad exclusiva de los ayuntamientos de aprobar su presupuesto de egresos.

Voy a permitirme leer otra vez el 204 que es el que está en conflicto, a discusión, que viene en la primera hoja del dictamen: "Artículo 204.- En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política del Estado, el Congreso mediante decreto que expida al efecto fijará anualmente, a más tardar el 30 de diciembre previo al ejercicio fiscal correspondiente, los montos a los que se sujetará los ayuntamientos en las excepciones a los procedimientos de licitación para la adquisición de bienes y servicios".

Esas son las razones para objetar salvo la mejor opinión de los señores ministros, el fondo del asunto señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor ministro Góngora, señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente, también a mí en cuanto al fondo, me hicieron un breve

dictamen en el sentido de que el proyecto presentado a la consideración del Pleno, se contraponen frontalmente con lo que proponen varios proyectos elaborados por una Comisión de Secretarios de Estudio y Cuenta que han manejado el tema municipal y cuyos asuntos están pendientes de analizar, esto en lo que concierne a la interpretación de la fracción II del artículo 115 constitucional.

Pero yo estoy de acuerdo con el proyecto, mi propuesta es de que el enfoque se diga que la propuesta del gobernador de que esto viola el artículo 115, fracción II de la Constitución, no tiene razón de ser, porque es un caso donde los municipios no tienen dispensada una protección específica, el artículo 134 de la Constitución Federal, establece que exclusivamente para la Federación y el Distrito Federal la regla de que cuando las licitaciones a que se hace referencia en el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar las dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

En el nivel federal y del Distrito Federal, hay una reserva de ley expresa en la Constitución Federal para permitir una excepción al principio de licitación pública en la adquisición de bienes por parte de estas entidades; bueno, esta reserva de ley la recogió literalmente la Constitución Estatal en el artículo 133 que se nos reproduce en la página 84 y dice en paralelo con la Constitución Federal: “Cuando las licitaciones a que se hace referencia en el párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y sus Municipios”.

Yo pienso que esta reserva que hace la Constitución Estatal, está en clara armonía con el contenido del artículo 134 de la Constitución, lo cual saca a esta materia de licitaciones públicas de la competencia municipal que el artículo 115 protege para los municipios.

Mi propuesta sería pues, que se reencauce el examen a la luz de esta reserva de ley nada más y que se diga que lo dispuesto sobre esta excepción al principio de licitaciones públicas, tiene que constar en ley y que no afecta la esfera de competencia municipal, por eso decía yo que es interesantísimo el punto de estudio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Sí, yo como venía con la idea de que no había legitimación, la verdad es que yo, sí analicé el proyecto en lo que correspondía al fondo, pero pensaba que podría prosperar la falta de legitimación en que nos íbamos a caer en el sobreseimiento, yo coincido plenamente con lo que dice el señor ministro Ortiz Mayagoitia y no tendría ningún inconveniente en engrosar encausarle por ahí a la declaración de validez del acto reclamado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Cuando el señor ministro Ortiz Mayagoitia leyó lo relacionado con la Constitución del Estado de Nayarit, yo tenía la Constitución en el artículo 134, dice: “salvo la parte final en que añade Estado y Municipios “ es literalmente idéntico y como que resultaría verdaderamente de perogrullo, el decir que es inconstitucional cuando en realidad está reproduciendo el artículo de la Constitución Federal y yo siento, que pues dado el dictamen que le

hicieron al ministro Ortiz Mayagoitia, como que habría que recomendar esa Comisión de Secretarios que en este aspecto retomaran el tema para hacer congruente el artículo 115 y el 134 constitucional en esta materia y esto pienso yo, que da la razón nuevamente al señor ministro Díaz Romero, que ha sido de algún modo siempre muy insistente en que debemos ir gradualmente viendo esta problemática y no pretender hacer el tratado general sobre una materia, porque como que es mucho más nítido el ver la problemática jurídica a través de los casos específicos que se van planteando como en este asunto ha sucedido.

Continúa el asunto a discusión.

También pienso que esto ameritaría que en el engrose se hiciera el fortalecimiento de este tema.

Señor ministro José Ramón Cossío tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor presidente, estoy viendo esta reforma al artículo 134, se dio en diciembre de mil novecientos ochenta y dos, con aquellas reformas del licenciado De la Madrid, y si no estoy equivocado, el artículo tercero del Decreto Transitorio, en fortalecimiento a lo que dice el ministro Ortiz Mayagoitia, estableció que las legislaturas de los estados tenían un año justamente para llevar a cabo la adecuación de sus constituciones en términos del propio precepto constitucional; entonces, también valdría la pena, construirlo y redondearlo así para dejar claro que es el cumplimiento de una determinación del Constituyente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Un poco tardía, pero en última instancia, porque esto nos lleva al tema abordado la semana

anterior, de que finalmente lo importante es de que se cumpla con la Constitución, aunque pueda ser extemporáneamente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: ¡Claro!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor presidente, yo en ese sentido con mucho gusto arreglaría el engrose también agregando este otro que manifiesta el ministro Cossío, nada más hago la aclaración de que yo ahí tengo voto en contra, porque si me manifesté en contra de la posibilidad de que fuera procedente la controversia respecto de la omisión legislativa.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Esa es una mera referencia.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Pero si se agrega en el engrose ¿no?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, yo creo que puede mencionarse en un párrafo a mayor abundamiento.
Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sí, gracias señor presidente.
Parece que no es el caso, porque aquí sí se acató lo que dijo el artículo transitorio, y tanto es así que prácticamente copio el 134.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo retiro mi observación de fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡BIEN! ENTONCES CONSULTO ¿SI EN VOTACIÓN SE APRUEBA LA PONENCIA EN LA FORMA EN QUE SE HA SEÑALADO?

(VOTACIÓN)

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Desde luego que voto a favor pero que quede constancia de que dejo a salvo mi criterio, respecto del tema de la procedencia legitimación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿No hará voto particular?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No, no hace falta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Nada más que quede claro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Nada más que quede constancia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡bien! Simplemente que en el engrose se haga constar que habiendo votado el señor ministro por la falta de legitimación, pues deja a salvo ese criterio, independientemente de que se suma a la unanimidad.

Continúe dando cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí, señor presidente.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 78/2003. PROMOVIDA POR EL
PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
AGUASCALIENTES EN CONTRA DEL
ÓRGANO REFORMADOR DE LA
CONSTITUCIÓN ESTATAL,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL
DECRETO NÚMERO 101 POR EL QUE SE
REFORMARON LOS PÁRRAFOS
PRIMERO Y TERCERO DEL ARTÍCULO 32
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
ESTATAL, PUBLICADO EN EL
PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD
EL 21 DE JULIO DE 2003.**

La ponencia es de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos,
y en ella se propone:

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

**SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL DECRETO
NÚMERO 101, EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE
AGUASCALIENTES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL
DE LA ENTIDAD EL VEINTIUNO DE JULIO DEL DOS MIL TRES,
QUE CONTIENE LAS REFORMAS A LOS PÁRRAFOS PRIMERO
Y TERCERO DEL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.**

**TERCERO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL
SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y SU GACETA.**

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno este
proyecto.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Solo para razonar mi voto en favor del proyecto, el nuevo artículo 32 de la Constitución de Aguascalientes, supera un posible problema entre Poderes, cuando habiendo ejercido derecho de veto, el titular del Ejecutivo, lo supera el Congreso, lo envía para efectos de publicación, y ahora, el Ejecutivo se niega a publicar, ya no veta, sino simplemente no publica, mediante esta reforma constitucional, si la omisión trasciende más allá de diez días, el Congreso puede mandar a publicar directamente, la Constitución Federal reconoce algunos casos excepciones en los que el Congreso de la Unión manda a publicar directamente, este es un caso más que es muy sano, porque permite dar solución a través de que sea el Congreso quien directamente mande a publicar.

Yo vengo de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, es mi proyecto, y ¡bueno!, yo también estoy de acuerdo con este fin, totalmente, nada más quería mencionarle que en todo caso, le agregaría un párrafo, donde se dijera que en realidad la facultad legislativa de expedición de leyes, corresponde al Congreso de la Unión, y que si bien tiene intervención el Ejecutivo del Estado, esto no quiere decir que pudiera obstaculizar de alguna manera, con el negarse a la publicación, para que un momento dado se lleve a cabo el cumplimiento de ese acto legislativo, con la expedición y la publicación, tal como corresponde y como se establece en la propia Constitución.

Entonces estoy de acuerdo, y en todo caso nada más le agregaría una situación de esta naturaleza, señor ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Yo estoy de acuerdo con el proyecto y prácticamente en cuanto se asume el procedimiento de seguridad que no rompe el principio de colaboración, y es un dato importante que se contiene en el proyecto, si.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Bien! Yo simplemente destacaría y eso es lo que de alguna manera me preocupa, que se está sustentando en el proyecto que la Constitución, recoge un principio de división de poderes flexible y esto, finalmente se refleja en que un acto constitucionalmente reservado al Ejecutivo, como lo es el relativo a la promulgación y publicación de las leyes, se deja en el Legislativo y no implicará esto de pronto, el que un sistema en principio rígido, lo estamos convirtiendo en un sistema flexible y que esto puede dar lugar a que vayamos de algún modo propiciando, que de pronto un Poder esté realizando lo que estrictamente está reservado a otro Poder.

El acto de promulgación y de publicación, es una obligación que tiene el Poder Ejecutivo, si el Poder Ejecutivo no cumple con ello, pues se da lugar a los medios de defensa constitucional y aquí como que esto se elimina, simplemente es el otro Poder el que ya realiza lo que le toca al otro Poder.

Señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, es muy interesante esa observación; sin embargo, aquí se trata de un acto de prevención, o sea, tiene diez días para presentar sus observaciones, o para publicar; ¿pero qué sucede en el caso que ni presenta observaciones, ni publica? ¡Bueno! En ese caso, pasado ese término, yo creo que es correcto que el Congreso, ordene la

publicación de la ley en suplencia de lo que debió haber hecho el Ejecutivo; de otra manera se diferiría indefinidamente la entrada en vigor de una norma, basta con que el Ejecutivo no la publique o la publique parcialmente, para que no pueda entrar en vigor hasta que esta Suprema Corte le diga que sí, yo creo que debe hacerlo, conviene hacerlo yo creo que la prevención no solamente es constitucional, sino que me parece en el plano constitucional, también muy saludable.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo quiero, si me permite señor ministro, respecto de lo que usted estaba diciendo y ya que hizo esta pregunta tan interesante, dos, si me permite ver, dos párrafos de mi ponencia.

Dice: “Lo anterior es así porque la división de poderes no opera en nuestro país de manera tajante”. Yo creo que este precedente es sumamente importante por eso y rígida, sino que ha sido modulada con numerosas excepciones con el fin de establecer un adecuado equilibrio entre los Poderes, excepciones que se traducen en el establecimiento de un régimen de cooperación, coordinación entre ellos y que en muchas ocasiones funcionan este régimen a través de medios de control recíproco, lo que evita el abuso en el ejercicio del poder público y garantiza la unidad del Estado y la voluntad de éste para establecer y preservar el Estado de Derecho, de ahí que si se toma en cuenta que el acto cuya invalidez se demanda lo constituye precisamente el decreto por el que se reforma el primer numeral invocado que faculta al Congreso el Estado, para ordenar por sí mismo la publicación de una ley o decreto, cuando el Poder Ejecutivo no realice esa publicación, debe concluirse que el mismo no invade la esfera competencial del Poder Ejecutivo, pues tal medida encuentra su razón de ser en que no se paralice la función

legislativa, y ello es así, dado que la publicación de leyes tiene por objeto que la norma adquiera obligatoriedad y se de a conocer a quienes deben cumplirla, de tal manera que si ésta no se realiza por causas imputables al Poder Ejecutivo del Estado, traerá como consecuencia que el quehacer público que la Constitución le encomienda al Poder Legislativo quede estéril, pues no se produciría efecto jurídico alguno, entorpeciendo así una de las principales funciones del poder público, consistente en la creación de las leyes, esto es por lo que usted manifestaba, yo estoy por eso de acuerdo con el proyecto y me parece un precedente muy importante y muy interesante.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señora ministra, Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, unidad del Estado, división de Poderes colaborantes, cuando una colaboración no se da del Ejecutivo a los fines del Legislativo, se produce un bloqueo que impide la eficacia del Poder Legislativo, ese bloqueo ¿cómo se va a superar?, ¿bloqueado se queda?, se podría decir, entonces, que el Ejecutivo es un Poder que se puede superponer al Legislativo con toda la tranquilidad; yo creo que existe un mal cuando los Poderes no colaboran con los contactos y límites que la Constitución prevé que deben de tener, pero el mal menor es deshacer el bloqueo y deshacerlo mediante una ley previsor, a mí me parece enormemente plausible y debe la Suprema Corte apoyar tal situación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Silva Meza, luego ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, en relación con ese tema de rigidez o de flexibilidad, cuando se rompe el principio de rigidez en cuanto que se acepta el sistema de

colaboración, en cuanto se acepta el sistema de colaboración se acabo el sistema de rigidez, esto lo ha reconocido inclusive nuestra propia Suprema Corte desde la Séptima Época y se viene sucediendo así, con las limitaciones que se van apareciendo en la propia Constitución o en las leyes, o sea, esta situación de rigidez o flexibilidad, o sea, hablar de un régimen flexible, siento que no debe llamarnos ya ahora mucho la atención en relación con el sistema de colaboración entre Poderes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, señor presidente, en la misma línea también, mencionando que de alguna manera lo que se está estableciendo en el artículo, es que es el propio Poder Legislativo el encargado de pedir las leyes, es su función primordial, que evidentemente le otorga dentro de este proceso legislativo, participación el Ejecutivo es totalmente cierto y correcto, pero en el artículo cuya constitucionalidad en este momento se está juzgando, no se le está quitando esa intervención que el Ejecutivo sigue teniendo dentro de la participación legislativa, sino simplemente se está tomando la prevención de que si en un momento dado él no cumple con su participación en el sentido de promulgar una vez que la ley ha sido aprobada, promulgar y publicar, entonces lo único que se está estableciendo es, en el caso de que él no quiera hacerlo, por las razones que considere convenientes, la ley no quedaría paralizada, y sería el propio Poder Legislativo el que ordenaría su publicación, de tal manera que es una función que de alguna forma está expresamente consagrada al Poder Legislativo, aunque haya esa participación del Ejecutivo y considero que no hay ninguna violación al principio de división de poderes, porque de alguna forma se están inmiscuyendo dentro del proceso legislativo a las dos autoridades y solamente en el caso de que una de ellas sea remisa con su obligación, se está estableciendo esta posible salida.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, yo entiendo la preocupación de usted en el siguiente sentido, que es, bueno, ¿y cuál es el límite a la división de poderes?, porque ese creo que es el problema de fondo, yo lo veo de esta forma, creo que hay una situación de la división de poderes, que es una construcción de la teoría política o de la filosofía política, digamos el caso muy claro que todos conocemos de Montesquieu, tenemos ahí una idea, como una construcción de carácter teórico acerca de lo que debe ser la división de poderes por citar un autor, después; sin embargo, este principio entra al derecho positivo y adquiere modalidades de carácter ya muy distinto; de forma tal, que la división de poderes en principio no es aquello, sino lo que está establecido en los propios órdenes jurídicos; entonces uno diría bueno, el principio de división de poderes como idea política o de filosofía política puede relativizarse tanto que acaba por no significar nada.

Yo creo que esto es lo que en realidad acontece, que cuando se incorpora a la Constitución, pues se incorpora en las condiciones en que el propio Constituyente lo establece sin que pueda servir como marco de referencia lo que era la construcción teórica de carácter originaria. Sin embargo, creo que sí hay un límite y es el del segundo párrafo del 49, cuando dice: –el texto constitucional– "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarios al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". Desde mi punto de vista éste es digamos el núcleo esencial, si cabe esta expresión, de la división de poderes; se puede modalizar para entrar en relaciones de colaboración, en relaciones de control recíproco, en relaciones

de auxilio, en la construcción de normas jurídicas como está la Constitución llena de ejemplos; creo que al final el núcleo esencial en el sentido de cómo no acabamos por disolver el principio de división de poderes, es este segundo párrafo del artículo 49.

Yo entiendo la preocupación de cuál es el límite para los legisladores federales, estatales cuando reformen la Constitución, de hacer que unos hagan las cosas que antes hacían otros, etcétera; creo que en principio los Constituyentes pueden hacer, pues cualquier modalidad y creo que este es el núcleo esencial, a la mejor hay algunas otras cosas en la Constitución, pero en fin como el núcleo esencial, creo que el segundo párrafo del 49 va a decir: Sí, pero no me puedes decir que el legislador recae en una persona; sí pero no me puedes juntar dos de las funciones esenciales del 73, o del 74, o del 76, o del 89 en una sola persona o corporación; porque entonces sí, ahí sí destruyes la idea esencial que se está manifestando. Entonces creo que en el caso concreto, se están modalizando, es cierto, un órgano va a hacer lo que antes no hacía otro órgano, pero creo que no estamos sustituyendo, unificando dos órganos, o dos funciones mejor en un mismo órgano. De manera tal, que creo que con esto quedaría superado, y sí me parece que; sin embargo, sería bueno mantener la idea de que hay un núcleo esencial de la división de poderes, insisto que está en ese segundo párrafo

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

Luego el ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Recuerdo al señor presidente que hay una tesis de esta Novena Época, que dice: "Poderes de la Federación, las atribuciones de uno respecto de los otros, se encuentran limitativamente previstas en la Constitución y en las leyes que a ella se ajustan". Donde con mucha acuciosidad, siguiendo con todo un sistema, el señor ministro ponente, Don Mariano Azuela Güitrón. Secretaria Estela

Ferrer Mac Gregor; desarrollan precisamente esta inquietud y le dan fuerza a lo sostenido en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente.

Abundando en lo que ha venido diciendo, particularmente en lo que ha dicho el ministro Cossío. Si recordamos en el espíritu de las Leyes Montesquieu, establece dos principios básicos, un sistema de frenos y contrapesos y que el poder controle al poder; acaso si en esta situación en la que el Ejecutivo se arroga una facultad del Legislativo, una facultad del Ejecutivo que no quiere ejercer, ¿acaso no estamos estableciendo también allí un control?, un control de un poder sobre otro poder, para que prevalezca el estado de derecho y se dé precisamente, esta facultad acotada, esta facultad como excepción no como regla y debidamente acotada; es un inquietud y pienso que estamos en ese supuesto precisamente, que el poder controla el poder; porque aquí es el Legislativo el que va a asumir una facultad que no ha ejercido, no quiere ejercer el titular del Ejecutivo, como es la publicación de una ley. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Nada más para decir que el precedente es verdaderamente importante, yo le pediría a la ministra Luna Ramos, que hiciera varias tesis respecto de este problema; porque cuántos ejecutivos locales, -y aun quién sabe federal- simplemente no publican, simplemente no publica, entonces, este precedente puede llegar a ser un precedente muy importante para estas situaciones. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo sigo con mis preocupaciones, y el señor ministro Silva Meza, ha señalado quizás el origen de ello, yo pienso que esta tesis es contraria al proyecto, porque en esta tesis se está señalando que las atribuciones de uno, respecto de los otros, se encuentran limitativamente previstas en la Constitución y en las leyes que a ella se ajustan, se ha dado como argumento a favor del proyecto que se supera un problema, pienso que no se supera; ¿Por qué? Porque hay un órgano que pertenece al Ejecutivo que es el que tiene dentro de su competencia el publicar las leyes, de manera tal, que simplemente se traslada el problema; qué sucede si ordena el Poder Legislativo publicar la ley, y la dependencia del Ejecutivo, encargada del periódico oficial del Estado no le hace caso, pues en ese momento se está planteando nuevamente el problema; qué podría decir: “yo tengo dentro de mis atribuciones el estar sometido a la dependencia a la que pertenezco, quizás Secretaría de Gobierno y mientras la Secretaría de Gobierno no me ordene, yo no hago caso”; por otro lado, pienso que se propicia el que la autoridad con la mayor naturalidad, incluso para sostener su propio punto de vista, no hace la publicación, “pues ahí que la haga el Congreso”, imaginémosnos que en algún acto del Congreso de la Unión, el presidente de la República no está de acuerdo, simplemente dice: “yo no lo publico, que lo haga el Congreso”, entonces, se propicia una actuación contraria a la Constitución que es, hacer la publicación de las leyes cuando el Congreso así lo estima, entonces, aparentemente se resuelve un problema práctico, pero se propicia una violación a la ley; leo la tesis, esta tesis se establece por el Pleno de la Suprema Corte, yo incluso tengo una nota de que la Segunda Sala, ya se apartó de la tesis que aparece en la página veinticinco, DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE, la tesis a la que hace referencia el señor ministro Silva Meza, dice lo siguiente: PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO, RESPECTO DE LOS OTROS, SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA

CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN. Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49, establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de Poderes, al señalar expresamente que: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Determinando en su segundo párrafo como regla general que: "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación"; lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada Poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican, que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señalada sus atribuciones, 73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras, en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de Fiscalización Superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106, 107, facultades de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación; del examen de las mismas se aprecia, que en varios casos se da una concurrencia de Poderes, como ocurre por ejemplo, en la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de Nación, en que participan el Poder Legislativo a través de la Cámara de Senadores que hace la designación y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quiénes se designe, conforme al principio de supremacía constitucional cabe inferir, que cuando se esté en presencia de facultades u obligaciones de cada de uno de los Poderes que se relacionen con otro Poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución, que señale el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede

exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas relativas a las facultades y deberes de cada Poder; por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisen como facultades del Congreso de la Unión, la de expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que norme la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y la de expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión, deben interpretarse enmarcadas, ilimitadas por los principios referidos; es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando en detalle las facultades y obligaciones que a cada Poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios”.

Pienso que esta tesis choca con lo que en este momento se está sosteniendo, una facultad expresamente atribuida al Poder Ejecutivo, como es la relativa a la de promulgación y publicación de leyes, en un artículo se establece “esto lo puede hacer el otro Poder, el Poder Legislativo”.

Señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, después el ministro José Ramón Cossío, ministro Gudiño y ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Cuando interviene, hace unos momentos, utilicé deliberadamente la palabra “bloqueo”, qué es lo que bloquea el supuesto de hecho de la norma, el Poder Ejecutivo a la eficacia del Poder Legislativo, si bien lo vemos mediante una actitud, una situación de hecho que está atacando valores constitucionales relevantes, se está arrogando para sí una

facultad legislativa en sentido negativo el titular del Poder Ejecutivo, siempre que hay una situación de bloqueo hay una crisis constitucional, de mayor o de menor intensidad, pero finalmente hay una situación de crisis, la Suprema Corte cómo debe reaccionar ante una norma que prevé la solución de una crisis, yo pienso que sacrificando valores menores por el apoyo a valores mayores, siempre y cuando estos estén contenidos en la Constitución, y el valor mayor está en que, ninguno de los Poderes pueda arrogarse o conjuntar para sí atribuciones que correspondan al otro, no podrá ejercer dos funciones a la vez; traducido a la especie esto qué significa, que la solución a la crisis constitucional que puede ser mayor o menor ese es otro problema, estará en la solución del derecho, del derecho convertido en ley, del derecho legislado como una norma previsor para sofocar crisis constitucionales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Yo quiero dejar de lado el problema de la crisis, aunque que me parece muy interesante pero lo quiero enfocar de otra manera en términos constitucionales, que me parece muy interesante ese enfoque pero lo quiero ver así. El artículo 49 de la Constitución dice: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Si leyéramos precipitadamente este artículo, supondríamos que lo que estamos viendo ahí es la distinción entre tres órganos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; sin embargo, si leemos el 50, el 80 o el 94, nos damos cuenta que no se está refiriendo esto a un órgano, sino se está refiriendo a una función. El artículo 50 dice: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores”. En otros términos, la función legislativa, la función de emitir normas de carácter general, en términos generales, ya sabemos que se hacen

otras cosas, se genera por un Congreso o está depositado en un Congreso y este a su vez en dos Cámaras. Si uno se pregunta, bueno, y cuáles son las atribuciones de estos Órganos, o en otros términos, qué es lo que compone la función legislativa, uno tiene que leer lo que dispone, por ejemplo, el 73, el 74, el 75 y el 76; si uno va al artículo 80, dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, en otros términos, “Se deposita el ejercicio de la función ejecutiva de la unión en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Y el 94, que conocemos todos en su primer párrafo dice: “Que el Poder Judicial se deposita en esta Suprema Corte, otra serie de órganos hasta llegar a los jueces de Distrito”, entonces la función judicial federal se deposita en esos órganos y esos órganos luego están relacionados del 103 al 107.

Por qué esto me parece importante, porque realmente uno no puede saber qué es la división de Poderes en el orden jurídico mexicano, si no atiende a la Constitución Mexicana, no hay un principio previo que diga: “La división de Poderes es esto y rige sobre el Constituyente Originario o el Constituyente Permanente”. En otros términos, creo que el Constituyente Originario y el Constituyente Permanente modelan una idea general bastante abstracta que yo creo que es de filosofía política en sus orígenes y después de teoría política para decir, sería bueno que este Poder hiciera esto y que este otro lo vigile y que este apruebe el presupuesto, pero este lo ejecute y este otro resuelva los conflictos que se dan, etcétera, en lo que se denomina desde hace algunos años una ingeniería constitucional. Entonces, si uno quiere saber qué es la división de poderes en México, no tiene más remedio que ir al orden positivo, sentarse que es bastante latoso y sentarse a sumar casi casi en una tipología, qué es lo que hace uno, qué es lo que hace otro, el otro, el otro, el otro, y al final decir, esto es lo que hace el Ejecutivo, esto lo que hace el Legislativo, este es el Judicial, dejo de lado todos los

órganos restantes y la suma de todo eso son las competencias federales y por vía de las residuales, la de los Estados. Entonces, si este es el enfoque, que a mí me parece que es la forma de ver la división de poderes, los cambios que se den al interior de una Constitución para decir, este órgano puede hacer algo distinto a lo que antes hacía, contra qué lo medimos para saber si es constitucional o no, o para qué, contra qué lo medimos, yo creo que lo tenemos que medir contra los propios preceptos constitucionales y no contra una idea de teoría o de filosofía política acerca de lo que sea la división de poderes, me parece que sería muy difícil decirle a un Constituyente de la Unión o a un Constituyente Federal, tú tienes que ceñirte a ciertos tópicos o a ciertas ideas que están construidas por algún autor, puede llamarse Montesquieu o cualquier otro personaje de la historia. Entonces creo que el principio de división de poderes se va rehaciendo en términos de la positividad de las propias normas, de forma tal que no hay como una esencia, desde mi punto de vista de lo que sí es y de lo que no es división de poderes, creo yo que la única restricción que está establecida por el Constituyente, la del segundo párrafo del 49, insisto, a lo mejor hay otras, pero en este momento no las veo, y ahí se dice, no se podrá reunir, no se podrá ejercer, no podrá pasar ciertas cosas, y es así, pero que un órgano haga algo distinto a lo que antes hacía otro, yo no creo que sea el problema, en las tesis que decía el ministro Silva Meza, cuando se dijo ¡ah! pero es que el Tribunal Fiscal de la Federación no está en el Poder Judicial, ¡ah! pero es que el Tribunal Agrario no está en el Poder Judicial, por recordar sólo esas, o es que el presidente de la República es autoridad agraria en varios casos y no es Poder Judicial, lo que se dijo, yo, a mí me satisfaces, simplemente está realizando una función y en este sentido no es atentatoria de este segundo párrafo del 49, por eso creo que sí es razonable, desde el punto de vista constitucional, y dejando de lado el problema del beneficio o crisis, simplemente establecer que aquello que no se hacía antes y que ahora se hace, en sí mismo no es constitutivo de una destrucción del principio de división de

poderes, si es que entendemos que la división de poderes está construida por los propios preceptos constitucionales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muchas gracias, señor presidente.

Yo quisiera referirme también el problema constitucional. Yo creo que el derecho, incluyendo el constitucional, es una respuesta a problemas que plantea la realidad social, la realidad política, y bueno, esa respuesta debe darla el órgano constitucionalmente competente, que en este caso es el Órgano Legislativo, y a nosotros, el Tribunal Constitucional, nos compete ver no si esa respuesta fue correcta o no correcta, si va a dar resultado o no va a dar resultado; lo que nos compete determinar es simplemente si es compatible con la Constitución, si está dentro del marco constitucional, si no viola alguna disposición constitucional.

Y yo creo, siguiendo a lo que ha dicho el ministro José Ramón Cossío, que se encuentra dentro del marco constitucional, con el límite de que no se lleguen a unificar dos Poderes en uno solo, como eso no sucede; pero también, quizás, no comparto las objeciones de carácter práctico, porque en este precepto el Congreso tiene autoridad sobre el director de la Gaceta del Estado, y en este sentido se rompe la jerarquía con el Ejecutivo. Por lo tanto, si el director no obedece porque está dentro de la órbita del Ejecutivo, bueno, pues será otro problema a dilucidar el del juicio de responsabilidad.

Pero concretándome únicamente al problema constitucional, creo que la solución del Constituyente de Aguascalientes no riñe con el marco de la Constitución Federal, sino que es acorde con él.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente.

Pues yo si empiezo por aludir a la crisis. Hemos tenido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando menos tres asuntos en los que el Ejecutivo, o bien hace una publicación incompleta de la Ley ya aprobada por el Órgano Legislativo, como fue el caso del Código Financiero del Distrito Federal, como se niega abiertamente a publicar, no obstante que el Poder Legislativo superó un veto, que fue el caso del gobernador de Aguascalientes, o no publica sin dar explicación, que fue el caso de Nayarit, en donde el Congreso Estatal aprueba el presupuesto de egresos y simplemente no se publica y el Ejecutivo gasta sin sujeción a dicho presupuesto.

Esta es la crisis, y el origen de este precepto que estamos analizando, deriva de la crisis que se suscitó en el Estado de Aguascalientes, donde superado el veto el gobernador dijo: "No publico porque no superaste con la votación calificada." Observando la respuesta a su observación.

Bien, ¿qué pasa cuando se ordena o se faculta al Órgano Legislativo para que él publique? Nos dice el señor presidente: "Aquí no está la solución pueda ser que el titular, el encargado del órgano de publicación oficial también se resista a la publicación".

Yo no creo esto tan fácil, primero, respecto de la omisión del gobernador ¿qué se puede hacer? Pues un juicio político de responsabilidad administrativa de larga duración o una controversia constitucional ante la Suprema Corte, de larga duración.

Si un empleado secundario se niega a cumplir con una orden del Congreso, la solución es mucho más fácil para que se obedezca lo dispuesto por el Congreso, pero esta es la crisis.

Ahora, dice el señor presidente: la propuesta del proyecto no puede apoyarse en la tesis que él nos leyó; y yo veo que sí, puntualmente si se puede apoyar, con la aclaración de que estamos hablando de poderes estatales y que su integración es distinta a los poderes federales. ¿Qué dice la Constitución Federal acerca de los poderes federales?. Da su nombre y atribuciones de cada uno de ellos. Estas atribuciones tendrían que pasar, en la mayor integridad posible a los Estados, de hecho así ha sucedido, pero esto no es lo característico, no existe ninguna norma donde diga que en la división de poderes al interior de un Estado, cada uno de ellos tendrá que hacer lo mismo que hacen los poderes federales; parecería extralógico que no fuera así, pero hay atribuciones que difieren. Y la tesis que nos leyó el señor presidente dice, que deben cumplir los poderes con todo aquello que señala la Constitución. El 116 de la Constitución Federal, solamente dice: “El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”. Este es el mandato principal, luego habla del Ejecutivo, para decir que los gobernadores deben durar seis años, pero no dice lo que van a hacer los gobernadores, eso lo deja para la Constitución Local. Luego habla del Legislativo y dice que se respetará el principio de representación proporcional; y luego habla del Judicial y establece su autonomía e independencia; pero solamente estos trazos genéricos. Es entonces responsabilidad de los Poderes Constituyentes o Revisores de la Constitución de los Estados, la manera en que van a configurar las modalidades propias de su división de poderes.

El respeto al mandato federal es que, cuando menos tendrá que haber un Ejecutivo, Legislativo y Judicial, digo cuando menos, porque han aparecido ahora, tanto en la Constitución Federal como en las estatales, lo que la doctrina empieza a denominar “poderes

neutros”, como es el caso del IFE, del Banco de México, de Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tribunales autónomos, etcétera. Y en las funciones de cada uno de ellos, la Constitución Federal no dice nada. Entonces, lo que diga la Constitución Local. Bueno, pues el artículo 32 que estamos analizando es de la Constitución del Estado de Aguas Calientes, fue votado por su Órgano Revisor de la Constitución, tratan de remediar una situación de crisis constitucional que han vivido, tienen la experiencia, y encuentran en esta fórmula, de que si el Poder Ejecutivo no cumple con la obligación de promulgar y publicar en el término que la Constitución le señala, esta facultad va a ser ejercida directamente por el Congreso Local. Les funcionará, no les funcionará, es algo que está pendiente de ver, la efectividad de la norma. Pero es una norma de previsión, es acertada desde mi punto de vista y lo importante en el caso, se ajusta exactamente a lo que manda el texto de la Constitución Federal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Precisamente el señor ministro Ortiz Mayagoitia ha tocado lo que en este caso a mí me preocupa. Que cuando hay veto por parte del Ejecutivo, regresa el asunto al Congreso, y el Congreso tiene que reunir un requisito especial. ¿Qué sucede cuando regresa el asunto al Ejecutivo? y el Ejecutivo se da cuenta o pretende que no se reunió ese requisito. El único instrumento que tiene el Ejecutivo para de alguna manera sostener su postura de que no se ha cumplido con el requisito constitucional, es no publicar la ley. De otra manera la publica el Congreso y esta “ley”, porque si no se superó por la mayoría requerida el veto presentado por el Ejecutivo se considera obligatoria. Y aquí es donde estamos dando una preeminencia al Congreso frente al Ejecutivo y de antemano estamos diciendo: “es que el que está actuando arbitrariamente es el Ejecutivo”, y en el ejemplo no estaría arbitrariamente actuando el Congreso si no cumplió con esos requisitos, y de pronto sin haberse dado la aprobación de la ley reiterando una posición que fue vetada, pues esto se publica y es

obligatorio, y el Ejecutivo pues simple y sencillamente quedó en indefensión; yo creo que ahí es donde se da un problema que, tenemos que buscar el equilibrio entre dos poderes y no de pronto a través de un mecanismo de esta naturaleza, pues burlar un veto sin que se haya cumplido previsiblemente el requisito constitucional.

Yo entiendo la primera parte del precepto, la primera parte del precepto, cuando no tuviere observaciones, transcurrió el plazo y no publica, pues ahí no hay ninguna situación que pretenda de algún modo salvaguardar el Ejecutivo, pero en la siguiente disposición o en el siguiente párrafo del precepto, cuando ya está contemplando la situación del veto, en ese caso cómo puede el Ejecutivo defender su veto frente a una votación que pudo no haber reunido el requisito constitucional, y entonces él diría como no se regula el requisito constitucional no se ha superado el veto y yo no lo publico. En ese caso, no se estaría propiciando que entrara en vigor un precepto que no ha cumplido con el requisito constitucional para que se estime aprobado.

En fin, yo planteo estas incógnitas y sobre todo que en el proyecto se está manejando una teoría de división de poderes flexible que, pues en última instancia no veo dónde está el marco que se puede establecer, como que abrimos una puerta que en su momento pues va a propiciar que estemos encontrando una flexibilidad que rompe con el principio de división de poderes.

Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias.

Yo creo que no hay que perder de vista las facultades que se están ejerciendo, el Poder Ejecutivo está ejerciendo una facultad exclusiva que le es propia y aquí utilizando el término que decía el ministro Aguirre, la situación que presenta es un bloqueo, bloqueo en el ejercicio de atribución ya de otro poder, pero que ese bloquea deja un vacío, deja sin contenido el ejercicio de atribuciones que le son

propias, e inclusive la tesis que cita en el proyecto, esa de la Séptima Época de la Segunda Sala, precisamente el caso a excepción donde dice: hay flexibilidad precisamente en uno de los casos donde se ejerce una atribución de otro para hacer efectiva la atribución que le es propia y que le es esencial, y que en el caso pareciera que aplica totalmente. Ya está ejercida la atribución constitucional por parte del Legislativo cabalmente, cabalmente también en esa posibilidad de ejercicio de veto ha sido resuelto, se regresa ya al Poder Ejecutivo para efecto de que publique, y bloquea no publica; entonces ese acto está dejando sin contenido el ejercicio de la atribución constitucional, la solución está en que sin que se considere de que se invade otra función, encuentre una solución de carácter constitucional y se haga la publicación por el Poder Legislativo, en relación con la atribución constitucional que le es propia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro José de Jesús Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, el caso que usted plantea es muy importante y de alguna manera, es el caso que ya resolvió en una controversia esta Suprema Corte. Sí hay esa posibilidad de que se regrese el veto, sin haber superado el veto por votación o por alguna otra circunstancia; sin embargo en esa circunstancia, no es el Poder Ejecutivo el que debe determinar por sí y ante sí, si el otro poder cumplió con la facultad, en ese caso será como ya sucedió en la controversia constitucional, porque siguiendo la tesis ésta, pues el Poder Ejecutivo decidiría si el Poder Legislativo cumplió con la votación, cumplió con el quórum. Entonces el Poder Ejecutivo se convierte en un superpoder que va a estar determinando la legalidad de lo actuado por el otro poder, y yo creo que en este caso que plantea usted que es un caso que ya se dio y que es posible que siga sucediendo, es la controversia constitucional; es decir, recurrir a un tercero, un órgano encargado

de resolver la controversia y de determinar si efectivamente se supera o no se supera.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente.

Se aludió hace un momento a un caso que eventualmente puede darse de que ejercido el derecho de veto por el gobernador, cualquiera del Ejecutivo en general, se pasa al Congreso y éste, reitera lo dicho, pero no por la mayoría calificada que se exige, que son las dos terceras partes, pues tanto aquí en el asunto que estamos viendo como en el federal, quiero recordar que ya tuvimos un caso así, lamento que mi memoria ya me esté fallando bastante, pero creo recordar que en el caso vino el Poder Legislativo de una Entidad Federativa impugnando la omisión del gobernador de publicar la ley y en ese caso, el gobernador al contestar dijo: pues yo no publico la ley porque ejercí el derecho de veto, pero no fueron las dos terceras partes, es cierto se reiteró, pero no por la votación calificada y entonces, le dimos la razón al gobernador, creo que así fue.

Aquí en el caso que estamos discutiendo, yo veo que en realidad no se está afectando, no se está violentando la división de Poderes y no se está violentando porque no se va más allá de lo que le corresponde a cada uno, si no es cuestión nada más de tiempos, el tiempo que le corresponde a uno de los Poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, no sé realmente cómo está en la Constitución de esta Entidad Federativa, pero me voy al artículo 72, de la Constitución Federal y dice en el inciso a).- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra, si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviera observaciones que hacer lo publicará inmediatamente; pero vamos a suponer que no lo

mande publicar, ya el Constituyente está diciendo inmediatamente debe publicar, claro si no lo publica, hay los remedios correspondientes, el Congreso puede venir en controversia constitucional y exigir que se cumpla, pero eso no quiere decir que sea el único remedio, si ya el Constituyente está diciendo una inmediatez, que nadie puede ignorar, no creo que sea inconstitucional que se diga y si no lo publicas, si viene una reforma constitucional y diga: si no se publica inmediatamente o dentro de los 10 días correspondientes, entonces el Congreso lo mandará publicar, no se está violentando digo la división de Poderes porque se le está dejando la oportunidad al Poder Ejecutivo para que cumpla con lo que ordenó la Constitución, luego dice más adelante:

b).- Se refutará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto por observaciones a la Cámara de su origen dentro de 10 días útiles, a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso, cerrado, suspendido sus labores en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil que en que el Congreso esté reunido. c).- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen, deberá ser discutido de nuevo por éste, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría -dos terceras partes- el proyecto será ley por decreto; ya es ley el decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Es decir, ya no queda aquí el Ejecutivo -estoy hablando de la esfera federal- ya no queda a disposición del presidente de la República promulgarlo o no promulgarlo, mandarlo publicar o no mandarlo publicar, no, ya lo debe hacer, y si la ley, en este caso la del estado que estamos viendo, dice: Y si no lo haces en diez días lo manda publicar el Congreso local, pues no veo que se violente la división de Poderes, porque se le da a cada uno de los dos Poderes los términos correspondientes y se respeta, cuando menos hasta ahorita en lo que yo he visto, el artículo 32, que está en la página cuarenta y dos del proyecto.

Por eso yo cada vez me convengo más de que es correcto el proyecto al declarar la constitucionalidad, la validez del decreto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo me atrevo a invitarlos a reflexionar un poco. Curiosamente la intervención del ministro Díaz Romero a mí me crea más preocupaciones. ¿Por qué? ¿Qué sucede en el precedente? En el precedente que él ha referido se tiene que venir en controversia constitucional el Poder Legislativo porque el Ejecutivo no publicó. Al no publicar, no hay obligatoriedad de la norma y tendrá que ser a través de la controversia en que se ordene hacer la publicación. ¿Qué habría sucedido si en ese estado de la República se hubiera dado una norma como la que se da en el estado de Aguascalientes? El Ejecutivo no publica; ordena publicar el Legislativo y entonces se publica la ley y la ley entra en vigor y quien tiene que irse en controversia constitucional es el Ejecutivo. ¿Con qué diferencia? Que en el otro sistema no había ley obligatoria y en ese sistema hay una ley que está pendiente de publicarse. ¿Dónde está para mí el problema? Que si partimos de la base de que se cumplió con el requisito de las dos terceras partes, pues el caso suena muy lógico, pero el problema es para cuando no hay el cumplimiento del requisito.

En fin, yo les pediría que lo reflexionáramos un poco más y que lo iniciáramos nuevamente en la próxima sesión donde, además, se listará, incluso de manera previa, una acción de inconstitucionalidad en relación con ley electoral que por lo mismo tiene primacía.

Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¿Sí puedo todavía decir algo respecto de este asunto, señor?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, yo creo que nos ayudará a reflexionar un poco.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Creo que la preocupación del señor presidente va encaminada a que si en un momento dado se publica la ley cuando no se da el requisito de las dos terceras partes. No, yo creo que ésa es una situación de hecho; el artículo está previendo la publicación siempre y cuando se dé el requisito de las dos terceras partes y entonces ¿qué alegraría el Ejecutivo del estado en su controversia constitucional? Precisamente que no se dio el requisito de las dos terceras partes. Entonces por esas razones yo creo que el artículo es constitucional, porque sí está previendo esa situación determinando que debe darse el requisito. El hecho de que no se diera, le digo, ya sería una situación meramente de una circunstancia que se da en un caso concreto, pero lo que implica la generalidad de abstracción del artículo que ahorita se está reclamando sí prevé esa situación ordenando la posibilidad de que sí se dé el requisito de votación. Eso era lo único que quería agregar, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se cita a la sesión que tendrá lugar a las once horas del próximo jueves y se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HRS.)