

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 3 DE ABRIL DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
1/2005 Y SU ACUMULADO 4/2005	<p style="text-align: center;">LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2008.</p> <p>JUICIOS ORDINARIOS CIVILES FEDERALES, promovidos, uno por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Constructora Erpo, S. A. y Tecnyco del Norte, S. C., demandando la nulidad del cuarto convenio modificatorio del contrato número CJF/SEA/DGIM/LP/05/2000 y, como consecuencia, el reintegro de la cantidad de \$55'073,005.00 (cincuenta y cinco millones setenta y tres mil cinco pesos 00/100 M. N.) y el pago de los accesorios legales; la rescisión del contrato de servicios relacionados con la obra pública número CJF-105/SPJMB/2000 y, como consecuencia, el reintegro de la cantidad de \$16'646,284.06 (dieciséis millones, seiscientos cuarenta y seis mil, doscientos ochenta y cuatro pesos 06/100 M. N) y el pago de los accesorios legales; y el otro por la Constructora Erpo, S. A. en contra de dicho Consejo demandando el cumplimiento forzoso del cuarto convenio modificatorio antes mencionado y, como consecuencia, el pago de la cantidad de \$32'186,937.21 (treinta y dos millones ciento ochenta y seis mil novecientos treinta y siete pesos 21/100 M. N.) y de los accesorios legales.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA)</p>	2 A 10 Y 11 INCLUSIVE

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 3 DE ABRIL DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**2**

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
130/2006	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Tepatitlán de Morelos, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del artículo 6º, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, reformado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 16 de diciembre de 2003, así como del decreto número 21,383, que creó el Municipio libre de Capilla de Guadalupe y reformó el artículo 4º de dicha ley, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 29 de julio de 2006. (PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)	12 A 14 EN LISTA
131/2006	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de San Miguel El Alto, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 21,383, que creó el Municipio libre de Capilla de Guadalupe y reformó el artículo 4º de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 29 de julio de 2006. (PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)	15 A 70 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES
TRES DE ABRIL DE DOS MIL OCHO.**

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE SEÑOR MINISTRO:

EN

FUNCIONES: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

SEÑORES MINISTROS:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

**(SE INTEGRARON EN EL TRANCURSO DE
LA SESIÓN)**

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE
ANGUIANO: Se abre la sesión.**

Dado el asunto que continúa a discusión y que derivó que con fundamento en el artículo 13 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación por sucesión de decanato, yo presida,

ruego a los señores ministros consideren la continuación de la discusión y por tanto el **ASUNTO 1/2005 Y SU ACUMULADO 4/2005 QUE SON JUICIOS ORDINARIOS CIVILES FEDERALES** con que nos dio cuenta el señor secretario el día de ayer los tengan sometidos a su juicio, a su discusión.

En esos términos tiene la palabra quien la solicite.

Señor ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Perdón señor presidente, nada más una moción de procedimiento, entiendo que continuamos con la discusión que dejamos pendiente pero me parecería que tendríamos que aprobar las actas de la sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE ANGUIANO: Me parece muy bien, yo no las había tenido a la vista, gracias por recordármelo mi inexperiencia en esta silla me lleva a brincar me ciertos trámites.

Está a consideración de ustedes el acta de la sesión anterior.

Si no hay observaciones se pregunta a ustedes si queda aprobada en sus términos, sírvanse manifestarlo en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE).

QUEDA APROBADA EL ACTA SEÑOR SECRETARIO.

Tiene la palabra el señor ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señoras y señores ministros, en realidad es exclusivamente para sustentar por qué mi voto se suma a quienes se han manifestado en contra del proyecto, en virtud de que desde el origen, la sesión pasada yo venía con esta

posición y después de haber escuchado al ministro Gudiño Pelayo y al ministro Cossío encuentro que las razones por ellos expresadas son compartidas por mí.

Consecuentemente mi voto será en contra del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro. Tiene la palabra la ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias señor ministro presidente, señora y señores ministros, efectivamente como lo señaló el ministro presidente, en la sesión del Pleno del primero de abril del presente año, el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, señaló lo siguiente textualmente: Yo sí creo que sea muy importante reflexionar sobre los presupuestos en los que descansa cada una de las acciones, la de nulidad y la de rescisión por dolo.

Sobre el particular, consideró el ministro, que la causa de nulidad que invocó el Consejo de la Judicatura Federal no es que haya existido error de hecho en términos del diverso precepto 1813 del Código Civil Federal el cual dispone el error de derecho o de hecho invalida el contrato cuando recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquiera de los que contratan si en el acto de la celebración se declara ese motivo o si se prueba por la circunstancias en el mismo contrato que se celebró éste en falso supuesto que lo motivó y no por otra causa.

Lo anterior, porque el Consejo de la Judicatura Federal demandó en la vía ordinaria civil federal de las empresas

denominadas Constructora Erpo, Sociedad Anónima y Tecnyco del Norte Sociedad Civil, de la primera la nulidad del cuarto convenio modificatorio al contrato cuyo número obra en el expediente de fecha 21 de octubre del 2002 y de la segunda la rescisión del diverso contrato de servicios relacionados con la obra pública, también cuyo número de identificación obra en el expediente de fecha 9 de noviembre del año 2000. En ambos casos por actualizarse el dolo como vicio del consentimiento.

Es decir de los hechos que el Consejo actor narró, se advierte claramente que señaló que ambas empresas actuaron dolosamente, al asignar un precio superior al real, por concepto de montaje de la estructura metálica, que no se había incluido en el contrato inicial, y manifestó que la actitud dolosa de los contratantes derivaba de que, con el señalamiento de varios precios, lo indujeron a aceptar uno, de nueve mil doscientos treinta y cuatro pesos con cuatro centavos, que resultó muy superior al real, y no realizó la empresa supervisora un análisis profesional para asignar el monto del precio respectivo, además de que las mencionadas empresas, la una como contratante, y la otra como tercero ajena al contrato principal, pero obligada como supervisora externa de la obra pública, lo indujeron a tener una falsa idea de la realidad en el precio convenido.

Asimismo, el citado actor señaló que los presupuestos de las acciones de nulidad y rescisión del contrato base, fue, en ambas, la actitud dolosa de las empresas demandadas, al dar un marco de referencia falso para la suscripción de este convenio, así como la negligencia e impericia de Tecnyco del Norte, S. C., ya que en el concepto de equipo mayor se incluyeron rubros que en la obra no se utilizaron, y por tanto, el concepto de equipo mayor proyectado, no debió ser el monto

que señalan de dos mil novecientos cuarenta y dos pesos, por tonelada, sino de mil trescientos veintinueve pesos con trece centavos, por tonelada, esto es, se convino un 121.35% en exceso, toda vez que de las cuatro grúas presupuestadas, ninguna fue utilizada en obra al 100%, como sí fue cobrado, y asimismo se contempló en dicha matriz, un camión de plataforma de treinta toneladas que se cobró durante quince meses de ejecución del montaje, y también jamás fue utilizado.

No obstante lo anterior, y en atención a lo señalados por el señor ministro presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en su intervención, en la última sesión, y que nos llamaba la atención sobre este principio procesal “dame los hechos y yo te daré el derecho”, esto es, que la acción procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre, con tal de que se determine con claridad la clase de prestación que se exija del demandado, y el título o causa de la acción, también lo es que en ambas pretensiones, nulidad y rescisión, la parte actora alegó que pagó indebidamente un precio superior al real por concepto de montaje de la estructura metálica, y que no se había incluido en el contrato inicial, ello debido a la actitud dolosa de los contratantes, derivado de que, con el señalamiento de varios precios, lo indujeron a aceptar uno de nueve mil doscientos treinta y cuatro pesos con cuatro centavos.

Por lo tanto, esa es la acción, en nuestra opinión, y hemos estado tratando de meditar y de construir lo que, para el ministro Aguirre es este principio procesal, y en la ponencia hemos tratado de estar construyendo esta situación, y en nuestra opinión, de conformidad con lo que establece el artículo 1883 del Código Civil Federal, el cual establece: “Cuando se reciba alguna cosa que no se tenía derecho de exigir y que por

error ha sido indebidamente pagada, se tiene obligación de restituirla, si lo indebido consiste en una prestación cumplida, cuando el que la recibe procede de mala fe, debe pagar el precio corriente de esa prestación; si procede de buena fe, sólo debe pagar lo equivalente al enriquecimiento recibido”. Y conforme a la misma, es como, en nuestra opinión, y solamente en una reflexión que, no es mi posición definitiva, pero sí una reflexión, es cómo debe plantearse la litis y estudiarse la acción, las excepciones opuestas y las pruebas aportadas.

Por otra parte, considero que si esto está acreditado, esta acción está acreditada, procede, por supuesto, condenar a la parte demandada a la devolución de la cantidad, así como del pago de los intereses legales; aquí también tengo una diferencia con el proyecto, conforme, en nuestra opinión, al propio Código Civil Federal; es decir, a los artículos 1884 y 2395, en virtud de que, también en la opinión de la ponencia, en el caso no serían aplicables los diversos 21 y 22 del Código Fiscal de la Federación, como están establecidos en el propio proyecto.

Señores ministros, señora ministra, no tengo una convicción definitiva en razón de esta situación, sólo expreso que, de acuerdo con este principio general de Derecho, invocado por el ministro presidente en la última sesión, hemos tratado de construir esta situación, que desde luego pongo a su consideración.

Lo que queda claro es que el acervo probatorio que está aportado, es un acervo probatorio importante para tomar una decisión posterior.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE

ANGUIANO: Gracias, señora ministra.

Tiene la palabra la señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor presidente.

Yo quisiera mencionar que, analicé cuidadosamente el asunto el día de hoy; y además, escuchando de manera muy atenta los pronunciamientos de los señores ministros, que se realizaron en la sesión del día de ayer, sobre todo las inquietudes que se formularon respecto del dolo.

Yo quisiera mencionar que no voy a hacer una interpretación detallada de cada una de las situaciones que advierto en este asunto, sino que haciendo cuentas de los señores ministros que han manifestado una intención de voto, pues veo que están votándose prácticamente en contra del asunto, la señora ministra Sánchez Cordero, el señor ministro Gudiño, el señor ministro Franco, el señor ministro Cossío; y yo externaría también algunas objeciones en relación con el proyecto.

De esta manera, que no quisiera que esto se extendiera inoficiosamente, si es que el proyecto no alcanzaría la mayoría necesaria quizás estaríamos en presencia de pensar que debiera returnarse; y entonces yo, antes de iniciar una argumentación específica, quisiera que se tomara la intención de voto; porque de ser así, no tendría caso que “bordara en el vacío” sobre algo que se podría returnar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE

ANGUIANO: Gracias, señora ministra.

Me parece muy prudente su recomendación, solamente yo quisiera preguntar a los señores ministros si tienen alguna intervención adicional cualquiera de ellos.

Señor ministro ponente, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, señor presidente.

Vista esta situación que se está presentando en relación con estas manifestaciones evidentes de voto en contra del proyecto; simple y llanamente habría de decir que yo sí estoy convencido del proyecto en cuanto su sentido, desde luego, perfectible y con algunas depuraciones en función de los comentarios que se hicieron, algunos de forma; pero que, desde mi punto de vista, el fondo, para mí, debe de sostenerse y así lo sostendría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE

ANGUIANO: Creo que la decisión flota en el ambiente; pero para cumplimentar la petición de la señora ministra Luna Ramos, su intención de voto, por favor señores ministros.

Señor secretario, tome la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Cómo no, señor presidente, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo estoy en contra del proyecto por las razones aducidas en la sesión del martes pasado.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo también estoy en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Si, yo estoy en contra, porque estamos tratando de construir otra nueva propuesta.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Yo estoy con el proyecto. Hago la observación de que las observaciones –también reitero- hechas en la ocasión anterior, desde mi punto de vista, están solventadas en el propio proyecto y solamente merecerían alguna precisión; pero todas esas inquietudes se abordan en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE ANGUIANO: Yo siento, como lo dijo el señor ministro ponente, la necesidad de ajustes que podrían hacer en su oportunidad, mi convicción es a favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Señor ministro presidente, cinco señores ministros han manifestado su intención de voto en el sentido en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor secretario.

En este mérito, señores ministros, estamos en situación de determinar que ha sido rechazado el proyecto.

Tiene la palabra el señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: ¿No sería bueno, en votación económica confirmar la intención de voto?, porque lo que se pidió fue intención de voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE ANGUIANO: Me parece muy oportuna su mención; yo la di por buena; pero tiene usted razón, la formalidad del acta nos la exige.

Señor secretario, tome usted en cuenta la manifestación que se producirá enseguida.

Los que estén en contra del proyecto sírvanse manifestarlo en votación económica.

(VOTACIÓN)

Los que estemos con el proyecto, dénos por favor de nuevo el resultado de la votación definitiva.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay cinco votos en contra del proyecto y dos a favor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE ANGUIANO: Gracias.

En este caso se determina que el proyecto ha sido rechazado, y lo que procede, es turnar los autos a uno de los ministros de la mayoría en contra del proyecto; yo quisiera proponerles al señor licenciado y ministro Cossío Díaz, para que se hiciera cargo de esta encomienda.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor ministro, con mucho gusto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE ANGUIANO: Túrñense los autos al señor ministro Cossío Díaz. Tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor ministro presidente en funciones. Solamente para anunciar que dejaría mi proyecto con los ajustes del caso, como voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES AGUIRRE

ANGUIANO: Se toma nota señor ministro.

Entonces, hágase, visto lo anterior, procedo a concluir con mi encomienda, y a determinar un breve receso para que pueda continuar esta sesión.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 11:40 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA

GÜITRÓN.- Se levanta el receso, se reanuda la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con el asunto que corresponde.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor presidente.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 130/2006. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE
MORELOS, ESTADO DE JALISCO EN
CONTRA DE LOS PODERES
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE ESA
ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO
LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6º, DE LA
LEY DEL GOBIERNO Y LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL
DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO
MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN
EL PERIÓDICO OFICIAL “EL ESTADO DE
JALISCO” EL 16 DE DICIEMBRE DE 2003,
ASÍ COMO DEL DECRETO NÚMERO
21,383, QUE CREÓ EL MUNICIPIO LIBRE
DE CAPILLA DE GUADALUPE Y
REFORMÓ EL ARTÍCULO 4º DE DICHA
LEY, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO
OFICIAL “EL ESTADO DE JALISCO” EL 29
DE JULIO DE 2006.**

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

**PRIMERO.- ES PARCIALMENTE PROCEDENTE E
INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO.- SE SOBRESEE RESPECTO DEL ARTÍCULO 6º,
FRACCIONES I A V, DE LA LEY DEL GOBIERNO Y DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE
JALISCO, ANTERIOR A SUS REFORMAS PUBLICADAS LOS
DÍAS DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRES Y
CINCO DE ENERO DE DOS MIL SIETE, EN EL PERIÓDICO
OFICIAL “EL ESTADO DE JALISCO”.**

**TERCERO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL DECRETO
21,283, PUBLICADO EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS
MIL SIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL “EL ESTADO DE
JALISCO”, ASÍ COMO LA DE LOS ARTÍCULOS 4º
NUMERAL 19, Y 6º, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DEL
GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

DEL ESTADO DE JALISCO, VIGENTE EN LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL REFERIDO DECRETO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN.- Se concede el uso de la palabra a la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, ponente de este asunto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias señor presidente.

Mire, quisiera mencionar primero que nada, que recibí en la ponencia una solicitud de que se viera en primer lugar el siguiente asunto. Los dos están perfectamente relacionados, porque son dos Municipios que vienen a la controversia constitucional en contra del Decreto que crea el Municipio de Capilla de Guadalupe. Uno es Tepatitlán y otro es San Miguel el Alto. El segundo, el 131, es San Miguel el Alto.

Se me solicitó que se alterara el orden para ver primero el de San Miguel el Alto, por esta circunstancia: en el de San Miguel el Alto se está reclamando la inconstitucionalidad del artículo 6° de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, y además, el mismo decreto que se reclama en este asunto con el que se ha dado cuenta en este momento.

Entonces quizá por esa razón fuera conveniente ver en primer lugar el 131, en el que hay inconstitucionalidad de ley y se está reclamando también el mismo decreto; y en cambio en el otro, en el de Tepatitlán, solamente se está reclamando el decreto

que también se reclama en el 131, pero no hay inconstitucionalidad de algún artículo reclamado.

Entonces, si no tuvieran inconveniente, le preguntaría al señor presidente que si quiere que se dé cuenta con el 131 e iniciar la discusión de éste.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, MARIANO AZUELA GÜITRÓN.- Bien, yo pienso que es el Pleno el que debe decidir, lo pongo a consideración del Pleno si se accede a la petición que ha hecho suya la ministra Luna Ramos, en cuanto a modificación del orden de estos asuntos.

Si no hay ningún inconveniente, consulto si en votación económica se cambia el orden de la lista.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien. Señor secretario da cuenta por favor con el siguiente asunto, que será el que primero examinaremos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor, con mucho gusto.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 131/2006. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE SAN MIGUEL EL ALTO,
ESTADO DE JALISCO EN CONTRA DE
LOS PODERES LEGISLATIVO Y
EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD
FEDERATIVA, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO
21,383, QUE CREÓ EL MUNICIPIO LIBRE
DE CAPILLA DE GUADALUPE Y
REFORMÓ EL ARTÍCULO 4° DE LA LEY
DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE
JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO
OFICIAL “EL ESTADO DE JALISCO” EL 29
DE JULIO DE 2006.**

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 21,383, PUBLICADO EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL SEIS EN EL PERIÓDICO OFICIAL “EL ESTADO DE JALISCO”, ASÍ COMO LA DE LOS ARTÍCULOS 4°, NUMERAL 19, Y 6°, DE LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, VIGENTE EN LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL REFERIDO DECRETO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Concedo el uso de la palabra a la ministra Luna Ramos, para que de algún modo nos presente este proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí señor presidente, con mucho gusto.

Primero que nada quisiera mencionar, que hay una anterior Controversia Constitucional, que es la 54/2004, en la que el Congreso del Estado de Jalisco había emitido un Decreto, en el que creó el Municipio de Capilla de Guadalupe, Estado de Jalisco, y este Decreto fue impugnado en esta Controversia Constitucional 54, en la que también se había impugnado el artículo 6º, de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, nada más que por lo que hace a este artículo, en esa controversia se sobreseyó en el juicio; sin embargo, se analizó la constitucionalidad del Decreto que creó este Municipio, y se declaró la invalidez, precisamente porque no se le había otorgado al Municipio que en ese entonces era el promovente, la garantía de audiencia.

En cumplimiento prácticamente a este controversia constitucional, el Congreso del Estado llevó a cabo otro procedimiento, en el que determinó la emisión del Decreto 21383, que es el que ahora se combate, y en este Decreto nuevamente crea el Municipio de Capilla de Guadalupe; es el Decreto combatido, y en esta ocasión también se combate, en este asunto en especial, en el 131/2006, se está combatiendo el artículo 6º, de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

En el proyecto que ahora sometemos a la consideración del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por principio de cuentas pues analizamos las cuestiones preliminares relacionadas con la competencia, oportunidad, legitimación activa, pasiva, analizamos diversas causas de improcedencia que se aducen, tanto respecto del artículo 6º, como del Decreto correspondiente, y se desestiman llegando a

la conclusión de que debe analizarse el fondo del asunto, porque en estas causales de improcedencia de alguna manera lo que se dice, es que como ya se había reclamado en la controversia anterior el artículo 6° de la Ley de Gobierno y Administración Pública del Estado de Jalisco, que entonces el acto de aplicación primero, ya se había dado en el Decreto anterior y que por tanto ya no tendría por qué analizarse su constitucionalidad en la presente controversia constitucional.

Esta causal de improcedencia se desestima diciendo que si bien es cierto que se impugnó en la controversia anterior, lo cierto es que se sobreseyó por una parte, y por otra también mencionar que el ahora Municipio promovente de la controversia constitucional, que es San Miguel del Alto, Jalisco, no fue el promovente de la controversia constitucional anterior; entonces, no se darían los supuestos para que en un momento dado se determinara que no podrían ahora combatir la inconstitucionalidad de este artículo. Entonces, se desestima por esa razón, y además de que se hace notar que el texto actual del artículo 6°, sufrió una modificación, agregándosele una fracción posterior que es la fracción VI, y que en el cuerpo del Decreto que ahora se combate, se aplica prácticamente el nuevo artículo 6° de la Ley combatida.

Entonces, que por estas razones no estamos en posibilidad y en aptitud de sobreseer.

Se hacen valer otras causales de improcedencia, tales como que hay una vía ordinaria para poder delimitar este tipo de circunstancias, y que esto no se hizo con anterioridad, y que por esta razón debe declararse improcedente la controversia.

Lo que nosotros decimos es que debe desestimarse esta causal de improcedencia, porque de alguna manera lo que se está combatiendo en la controversia constitucional, pues son cuestiones relacionadas con la constitucionalidad de una ley y de un decreto, y los medios ordinarios de defensa, pues no pueden hacerse cargo de este tipo de violaciones.

También se aduce que de alguna manera se está involucrando en esta controversia constitucional, situaciones relacionadas con cosa juzgada, que porque esto ya fue motivo de análisis de la controversia anterior; sin embargo, lo que se está diciendo es que pues también no estamos en la misma tesitura, puesto que no se trata del mismo promovente, y que de alguna manera lo que se está combatiendo ya es un nuevo decreto, que si bien se emitió en cumplimiento de una controversia constitucional anterior, lo cierto es que se está impugnando por otro tipo de situaciones.

Y además, bueno, se desestiman todas las causales de improcedencia, y entramos al análisis del fondo del asunto, en el que se reclama la inconstitucionalidad del artículo 6º, aduciendo que no le dan oportunidad a los Municipios que de alguna manera se encuentran involucrados con la creación de este nuevo Municipio, no se les da la oportunidad de que tengan garantía de audiencia, porque precisamente en esta fracción VI del artículo 6º, lo único que se determina por parte del legislador, es que de alguna manera tiene que tomárseles la opinión a los municipios y lo que dicen los quejosos es que la simple opinión no es constitutiva de una garantía de audiencia, porque ésta se vería realmente garantizada si es que se les da la oportunidad de ofrecer pruebas y de formular alegatos, que una simple opinión no reviste características de garantía de

audiencia; sin embargo, se hace un análisis en el proyecto y se llega a la conclusión de que si bien es cierto de que se habla de una opinión, lo cierto es que en el caso concreto sí se les dio garantía de audiencia y además se tomaron en consideración otro tipo de legislaciones que involucrando lo que ya se había señalado en la controversia constitucional anterior, de alguna manera se llevó a cabo el procedimiento tomando en consideración la Ley Estatal de Procedimiento Administrativo y con base en esta Ley, se le dio un plazo a los municipios que de alguna manera estaban involucrados para que ofrecieran pruebas y formularan alegatos y también se desestiman diversos conceptos de invalidez relacionados con la legalidad del Decreto respectivo, hay un problemario, no quiero abundar acerca de cada uno de ellos para no hacer demasiado larga la presentación, pero finalmente algo que sí debo de mencionar y que de alguna manera sería importante señalar en primer lugar, es que hubo otra controversia constitucional en la que se manifestó que debería de establecerse el procedimiento de creación de los municipios dentro de la Constitución local de cada uno de los estados, por la importancia que este procedimiento reviste, esta jurisprudencia que de alguna manera está establecida por unanimidad de votos de este Pleno, fue presentada en la Controversia Constitucional 11/2004, bajo la ponencia del señor ministro Cossío, quien estuvo ausente y la que hizo suyo ese asunto fue su servidora, entonces quisiera señalar que si bien es cierto que esta jurisprudencia de alguna manera está estableciendo que existe cuando menos la convicción de este Pleno externada en esa jurisprudencia que el procedimiento a seguir para que se determine la creación de un Municipio, debe de estar consignado en la Constitución local, lo cierto es que esta jurisprudencia fue emitida con posterioridad a que se llevó a

cabo la resolución por el Pleno de la Controversia Constitucional 54/2004 ¿por qué razón? Pues porque en ambas controversias el motivo de litis fue diferente, en la Controversia Constitucional 54/2004, lo único que se determinó es si había o no violación a la garantía de audiencia porque los municipios involucrados no habían tenido la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos, en la controversia del señor ministro Cossío que hice mía en su ausencia, la litis fundamental era precisamente si el procedimiento debía estar o no consignado en la Constitución local y además ésta fue posterior, la 54 fue de junio de 2005 y la del señor ministro Cossío fue de septiembre de 2005, entonces de alguna manera he recibido algunas inquietudes de algunos señores ministros en el sentido de que quizás debiera aplicarse este criterio en la controversia que en este momento estamos analizando, pero pongo a consideración de ustedes que de alguna forma ya hay una controversia anterior en la que no se analizó esta situación y que se determinó que podía el Congreso del Estado llevar a cabo el procedimiento de creación y que lo único que se estableció en la controversia 54, era que no debería de dejar de escuchar en garantía de audiencia a los municipios que de alguna manera pudieran verse afectados por esta razón, entonces con estas consideraciones señor presidente hago la presentación del asunto con el gusto de escuchar sobre todo las opiniones de los señores ministros al respecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Muchísimas gracias señora ministra, como lo sugirió tomamos el problemario y según lo acostumbrado someto a la consideración del Pleno todas las cuestiones preliminares, a saber lo relacionado con la competencia, la oportunidad en cuanto al planteamiento de la controversia, la legitimación y

finalmente lo relacionado con la contestación de la demanda, después veríamos las cuestiones de improcedencia; en cuanto a los problemas previos alguna o alguno desearía hacer uso de la palabra, señor ministro Góngora Pimentel tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sin observaciones en competencia; tampoco en oportunidad, sí respecto en cuanto al estudio de la oportunidad en la impugnación de la fracción VI, del artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Coincido con el proyecto en el sentido de que esta Controversia, las dos, la 130 y la 131; en las dos se combate el artículo, nada más que en la 131 se hace mejor, mejor combatida; sin embargo, considero que son oportunas, pero tengo la observación, de que el plazo para la presentación de la demanda de Controversia Constitucional, inició el primero de agosto de dos mil seis, y no el treinta y uno de julio como se menciona en el proyecto, al ser este último inhábil, por encontrarse este Alto Tribunal en receso, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de tal forma, que el plazo de la oportunidad de la demanda, inicia el primero de agosto de dos mil seis y fenece el doce de septiembre siguiente, por lo que debe hacerse la corrección correspondiente, sin que ello impacte el sentido del proyecto.

Este plazo de la oportunidad de la demanda, que inicia el primero de agosto y fenece el doce de septiembre, también está en la 130, susceptible de hacerse la corrección.

En relación con el estudio de la oportunidad en la impugnación del 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, así como del Decreto 21383, coincido con el proyecto en el sentido de que la Controversia es oportuna; sin embargo, tengo la misma observación, ya que el plazo para la presentación de la demanda de controversia, inició el primero de agosto y no el treinta y uno de julio como se menciona en el proyecto, por ser este último inhábil, porque el Alto Tribunal se encontraba en receso.

Respecto de la legitimación ¿Puedo continuar con eso señor presidente?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Sí señor ministro.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: De la legitimación pasiva del gobernador del Estado de Jalisco, en el proyecto se señala, que al no haber exhibido la documentación que le acreditara con tal carácter, se le reconoce con fundamento en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que establece una presunción en ese sentido. En relación con ello, me parece que al tratarse del gobernador más que operar una presunción se trata de un hecho notorio, pues su conocimiento forma parte de la cultura normal de un ciudadano. Cómo dice Calamandrei, porque es un cargo de representación popular de amplia difusión; es evidente, que no respecto de todos los cargos públicos, puede señalarse que se trata de hechos notorios. Pero en el caso de los gobernadores es claro que lo son.

En este mismo sentido reconocimos legitimación pasiva al gobernador del Estado de Oaxaca, en la Controversia Constitucional 43/2004; por tanto, considero que el reconocimiento de gobernador de quien comparece a contestar la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Francisco Javier Ramírez Acuña, debe hacerse por tratarse de un hecho notorio.

En cuanto a causas de improcedencia no tengo observaciones señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Bien, en relación con los problemas que mencionamos, alguna otra intervención.

Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Simplemente para agradecerle al señor ministro Góngora, con muchísimo gusto tomo nota de estas observaciones, y en el engrose me hago cargo de ellas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Continúa esta parte preliminar a consideración del Pleno, al no solicitarse el uso de la palabra, pregunto, ¿en votación económica preliminar si no hay observaciones en relación con los puntos especificados?

(VOTACIÓN)

Bien, pasamos al tema de la improcedencia, por lo que toca a los problemas de improcedencia se pone al Pleno a consideración este punto.

Bien, no existiendo tampoco ningún planteamiento, pregunto si en votación económica se estima superada esta problemática.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien, y pasamos al estudio del fondo, en donde en este problemario, muy minucioso que nos ha elaborado la ministra ponente, aparece como primer tema, el primer concepto de invalidez en el que esencialmente se alega que el Congreso del Estado de Jalisco, carece de atribuciones para crear nuevos municipios, porque la Constitución de esa entidad federativa, no le confiere tal facultad, etc. Sobre este tema de primer concepto de invalidez, señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo no comparto el sentido del proyecto, porque estimo que debe declararse la invalidez del decreto impugnado por las razones que voy a exponer. Mi desacuerdo tiene como origen mi convicción en la autonomía municipal y el respeto que debe existir por parte del resto de los niveles de gobierno hacia el Municipio. Esta autonomía se encuentra consagrada en el artículo 115 de la Constitución Federal, el cual establece que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, lo cual se traduce en garantías para la afectación, tanto a su integración como a los elementos del Municipio mismo, el citado precepto de la Constitución Federal, establece garantías para los casos de suspensión o desaparición de ayuntamientos, y para la suspensión o revocación del mandato a algunos de sus miembros, respecto de los cuales esta Suprema Corte ha interpretado que deben ser aplicadas por mayoría de razón a los casos de creación de un nuevo Municipio. Al resolver la Controversia Constitucional 11/2004, el 20 de septiembre de 2005, aprobado en este

aspecto por unanimidad de nueve votos; esto es de un caso de suma relevancia, porqué este caso es de suma relevancia, porque necesariamente se afectará el territorio de otro Municipio, a su población, lo que tiene también consecuencias de carácter económico. En este sentido, ya se consideró, que si bien es facultad de las Legislaturas de los Estados, la creación de nuevos municipios, su ejercicio se encuentra en primer término, ceñido a que tal facultad se encuentre prevista en la Constitución local, y al menos, los aspectos más básicos o fundamentales del proceso, se encuentren consignados en ellas, y no en una norma de rango legal, a efecto de que sean indisponibles para el Legislador ordinario, ello, ya que de otra forma se tornaría más fácil mermar a un Municipio, quitándole parte de su territorio, población y los ingresos que ello conlleva, que suspender a los miembros de su Ayuntamiento, pudiendo deformarse la figura de creación de municipios, en un arma de presión política. Ahora, si bien en el caso, la Constitución de Jalisco, no prevé de forma expresa, la facultad del Congreso de crear municipios, el artículo 35, fracción III, puede interpretarse de manera amplia como lo hace el nuevo proyecto de la Controversia Constitucional 131/2006, estamos estudiando por así disponerlo la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, de fojas cincuenta y nueve a sesenta y cuatro y considerar que dentro de esta facultad de fijación de la división territorial, se encuentra implícita la creación de nuevos municipios, no obstante ello, en dicha norma fundamental local, no se señala ni siquiera en los términos más generales, el procedimiento de creación de nuevos municipios, de tal forma que no se cumple con la garantía constitucional para los municipios de que esta figura que afecta su territorio y población así como sus líneas más esenciales hayan sido creadas por un procedimiento rígido, la citada facultad del Congreso se encuentra prevista en

el artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, sin que tampoco ésta señale cuál es el procedimiento aplicable, ni la votación necesaria para ello, y de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, al no encontrarse prevista una mayoría específica para la aprobación de este tipo de resoluciones se entiende que es suficiente con una mayoría simple o relativa, no obstante lo anterior, lo cierto es que al resolverse la Controversia Constitucional 54/2004 este Tribunal declaró la invalidez del Decreto 20500 por el cual se creaba el Municipio de Capilla de Guadalupe, fijando ciertos lineamientos a la Legislatura del Estado para estimar que se cumplió con la participación que debía tener el Municipio en dicho procedimiento.

Tomando en cuenta lo señalado, se presenta una situación pues no tan sencilla de resolver, pues por una parte tenemos que en la interpretación constitucional del artículo 115 realizada por esta Suprema Corte, se fijaron ciertas garantías de rigidez para la constitución de nuevos municipios; sin embargo, tal interpretación es posterior a la citada resolución donde se establecieron lineamientos al Congreso de Jalisco, para la creación del Municipio de Capilla, aquí se presenta el problema, pues lo decidido en la Controversia Constitucional 54/2004, constituye cosa juzgada y la interpretación realizada también es de observancia obligatoria; en consecuencia, me parece que esto puede ser armonizado en el sentido de que las garantías citadas derivan directamente de la Constitución Federal y si bien en el caso, no sería factible estudiar que las mismas se encuentran en la Constitución del Estado, pues dentro de los lineamientos fijados al Congreso de Jalisco, no se estableció la necesidad de realizar dichas adecuaciones ni siquiera la

necesidad de la previsión legal del procedimiento a seguir, sino únicamente que se cumpliera con la garantía de audiencia; en este contexto estimo que lo que sí puede hacerse, es analizar el cumplimiento material de las garantías referidas, esto es que previo al inicio del procedimiento, los municipios involucrados supieran cuál era el que se les iba a aplicar y que en la aprobación del Decreto, concurriera la voluntad de al menos las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; no voy a ahondar mayormente en estos aspectos, pues considero que se encuentran cumplidos; independientemente de que estimo que debe declararse la invalidez del Decreto por un motivo diverso, consistente en la falta de cumplimiento en el otorgamiento de la garantía de audiencia en forma suficiente.

Estimo que las consideraciones que he expresado deben agregarse al proyecto, al tratarse de falta de competencia de la Legislatura, aspecto que al ser de mayor entidad sería de estudio preferente, pues de ser fundado acarrearía la invalidez total y la imposibilidad de que se pudiera volver a realizar un procedimiento de este tipo mientras no se hicieran modificaciones a la Legislación actual, aunado a que dicho argumento fue hecho valer por el Municipio actor de la Controversia 130 y de la 131/2005.

El Municipio actor, en este aspecto, hace valer que el artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco es inconstitucional, por no ser reflejo, no ser reflejo de ninguna disposición de su Constitución local, en la cual no se contempla la creación de nuevos Municipios ni otorga tal facultad al Congreso.

En esta controversia, que por disposición de la señora ministra doña Margarita Beatriz Luna Ramos, la 131, que estamos

estudiando antes que la 130, se impugna expresamente la falta de facultades del Congreso para crear municipios, al no encontrarse prevista en su Constitución local, después sigue el estudio del 6º, fracción VI de la Ley de Gobierno.

No sé si usted quiera señor ministro presidente, que continúe con eso, o me reservo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, MARIANO AZUELA GÜITRÓN: Pienso que, incluso, viendo ya expresado usted algún argumento que llevaría, pues a resolver en sentido contrario a la ponencia, podríamos debatir las cuestiones abordadas por el ministro Góngora y que se refieren en principio a la competencia que tendría el Congreso del Estado para crear municipios.

¿Están de acuerdo?, porque en última instancia, también es una sugerencia, porque es el Pleno el que finalmente decide, qué se ve primero, qué se ve después; y en este caso, lo mismo hacemos en torno a los temas a debate.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

¡Bien, continúa a discusión el punto que se ha señalado!

Señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor presidente, ¡qué amable señor!

Yo coincido con el ministro Góngora, en cuanto dice: "Que en el caso en concreto, más que analizar el precepto en abstracto, tenemos que analizar las condiciones materiales de resolución"; efectivamente, se resolvió hace algún tiempo aquel asunto que nos identificó la señora ministra Luna Ramos, en el cual ella me hizo el favor de hacerse cargo del proyecto; y en ese caso, lo

que nosotros establecimos es que se debían salvar ciertas violaciones que a juicio del Pleno se dieron en ese momento por parte de la Legislatura, en cuanto no le dio audiencia a los municipios involucrados en la afectación, con motivo de la creación de este nuevo Municipio.

Y, yo creo que tiene razón el ministro Góngora, cuando dice: "Que en el caso en concreto, debiéramos analizar el tema a la luz de las condiciones materiales que se dieron en la aplicación de la resolución". Creo que el punto central es, partiendo de ese presupuesto, si lo que hizo la Legislatura del Estado de Jalisco en la segunda ocasión, satisface o no satisface la garantía de audiencia; yo creo que este es el tema central.

Yo tuve la misma preocupación que ahora tiene el señor ministro Góngora, pero también, tuve este problema; si nosotros no dimos lineamientos en el proyecto específicos sino, —en eso también tiene razón—, construimos una idea más o menos general de garantía de audiencia y qué debía hacer la Legislatura, a efecto de afectar a estos ayuntamientos; y esto lo hicimos, pues prácticamente construyéndolo a partir de los principios de autonomía municipal.

Creo que el tema está en determinar, qué tan estrictos vamos a ser en el análisis de las condiciones materiales que llevó a cabo la Legislatura, por supuesto que si esto lo vemos a la luz de un procedimiento ordinario, estricto, riguroso, etc., pues podríamos encontrarle muchas deficiencias a la condición material; sin embargo, a mi parecer, las notas materiales que se fueron dando en el mismo procedimiento, en el segundo procedimiento de la Legislatura, son razonables para que el Ayuntamiento tuviera conocimiento de cuáles fueron los hechos, tuviera un conocimiento de los elementos que se estuvieron aportando, de

las pruebas, etc., y tuviera una capacidad de argumentar en ese sentido; no es un proceso contencioso el que se abre en la Legislatura del Estado, como si fuera un litigio en donde el Ayuntamiento solicitante o la Legislatura tuviera que vencer a una de las partes, y sólo a partir de su vencimiento procesal estuviera en posibilidades, creo que es una decisión, con los problemas que también señalaba el ministro Góngora en cuanto a la fundamentación de la Constitución del Estado de Jalisco, un procedimiento donde hay que escucharlos, hay que darles esa posibilidad de audiencia, pero creo que no podemos llevar esto, esta es mi percepción, a una audiencia de carácter, insisto, litigioso, porque si no, estaríamos estableciendo una especie de condición que sería, algo así como esto: sólo pueden crearse Municipios nuevos por las Legislaturas de los Estados, en los casos en que litigiosamente se les hubiera vencido en juicio, y esto creo que no es el ánimo que tuvimos en aquella ocasión; si razonablemente se satisface, si razonablemente hay la oportunidad probatoria, si razonablemente aportan, razonablemente son escuchados, queda la parte que tiene un ámbito de discrecionalidad, en cuanto a la Legislatura, y creo que la creación es razonable. Yo creo que esta pregunta que plantea el ministro Góngora, entiendo que la planteó como inquietud, así la entendí yo, al hacer la exhortación final a reflexionar sobre este tema, creo que es una pregunta importante, y me parece que valdría la pena también, como él lo señalaba, incorporarla en el propio proyecto, pero una tesis fuerte, así, insisto, de condición prácticamente litigiosa, creo que sí nos lleva a una situación diferencial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Señor ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Esto ya se introdujo, lo que ha dicho el señor ministro Cossío, dentro del estudio del artículo 6º., fracción VI de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, y ya pasó esa frontera, y en este aspecto, yo estoy en contra del proyecto, porque reconoce la validez del artículo 6º., fracción VI de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, por estimar que dicha norma no debe ser interpretada de manera aislada, respecto de la Legislación local, por lo que, al haber sido armonizada con lo previsto por la Ley del Procedimiento Administrativo, la torna constitucional. Yo disiento de esta afirmación del proyecto, y considero que debe declararse la invalidez del precepto, en atención a que no prevé plazos, ni establece parámetros que permitan hacer efectiva la garantía de audiencia de los Municipios, en los procedimientos de creación de nuevos Municipios, lo que, como ha sostenido este Tribunal, debe encontrarse delineado a nivel constitucional local, pero lo que no queda duda, es que debe quedar perfectamente establecido en la Legislación ordinaria. A manera de ejemplo, cito: que respecto de la desintegración, no de creación, sino de la desintegración de Ayuntamientos, o la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sí existe un procedimiento específico, previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Por su parte el artículo 6 impugnado, únicamente establece que la opinión de los municipios afectados deberá constar en el acta; sin embargo, al tratarse de un acto que menoscaba el Municipio, tanto en su territorio como en su patrimonio, es necesario que la garantía de audiencia sea efectiva. Es decir, que de manera real tengan la posibilidad de imponerse de los autos; ofrecer pruebas y rendir alegatos.

La forma deficiente, prácticamente inexistente, en que se encuentra regulada la participación de los municipios dentro del procedimiento de creación de otros nuevos, torna inconstitucional el citado precepto, pues deja al completo arbitrio de la Legislatura del Estado las reglas y los plazos a los cuales se sujetarán, tanto el Congreso como las partes; así, así de determinante. Por lo que en cada caso se establecerán discrecionalmente; lo que queda comprobado al recordar que en la diversa Controversia Constitucional 54/2004, en la que se impugnaba el diverso Decreto 20,500, de la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, en la cual se declaró la invalidez del Decreto combatido por no haberse respetado la garantía de audiencia del Municipio, entre otros aspectos, porque los plazos otorgados no garantizaban la eficaz defensa del Municipio.

En el presente caso se aplicaron las reglas contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo, pero al no encontrarse previsto que esa sea la aplicable, no existe ningún obstáculo para que en un procedimiento posterior consideraran utilizar algún otro ordenamiento, como el Decreto que establece el procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los municipios del Estado de Jalisco. Por lo que, como ya señalé, no existen reglas claras a seguir para el desarrollo de un procedimiento de consecuencias de tal importancia, como el de creación de un municipio. Por tanto, el 6, fracción VI, citado es contrario a los artículos 14, y 115, constitucionales.

En cuanto al respeto a la garantía de audiencia del Municipio, también me parece que el Decreto impugnado es inconstitucional por no haberse otorgado durante el

procedimiento plena garantía de audiencia a los municipios que se consideran afectados con la creación de un nuevo municipio. En este aspecto cabe señalar que el Congreso de Jalisco cumplió formalmente con el otorgamiento de la garantía de audiencia a los municipios, ya que les notificó el inicio del procedimiento; les corrió traslado con las constancias que integraban el expediente; les otorgó un plazo para el ofrecimiento de pruebas, así como para el de alegatos. Sin embargo, la garantía de audiencia también tiene un aspecto material, que es tan o más importante que el formal, pues consiste en que efectivamente las partes tengan acceso a una defensa adecuada; siendo otorgamiento de plazos, razonablemente suficientes, un aspecto trascendental.

En el caso, como puede observarse del Decreto impugnado, a los municipios se les corrió traslado con el expediente que se había integrado para la emisión del citado Decreto 20,500, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para realizar las manifestaciones y para el ofrecimiento de pruebas se les otorgó un plazo de diez días hábiles.

Sé que resultaría un tanto complicado para esta Suprema Corte de Justicia, establecer en abstracto cuál es un plazo razonable para el desahogo de las etapas de este procedimiento; por lo que, no sólo es plausible sino necesario acudir a otros ordenamiento; en el caso concreto, estimo que los plazos previstos en el decreto que establece el procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los Municipios del Estado de Jalisco, pueden ser un referente, por regular una situación si bien no igual, sí análoga, en cuanto a que en ambos procedimientos se presenta o puede presentarse un conflicto derivado de afectaciones territoriales a los municipios; en

consecuencia, los plazos previstos por el citado decreto de límites, puede constituir un parámetro de razonabilidad respecto de los concedidos para la creación de un municipio; entonces, si para el estudio de la información que les sea remitida a los municipios y rendir una opinión, el citado decreto establece sesenta días naturales y para la presentación de alegatos prevé treinta, se advierte que los concedidos en este caso son sumamente breves, lo cual puede trascender a las posibilidades de defensa real del Municipio; tal vez podría considerarse que esta es, ya, la segunda vez que se juzga prácticamente el mismo procedimiento y que por ello es mejor no anularlo; sin embargo, estimo que ante la importancia de las consecuencias para los municipios ya existentes, en la creación de un municipio, es necesario, indispensable, que se acredite sin lugar a dudas el cumplimiento de las garantías constitucionales de que goza el municipio eventualmente afectado, ¡lo que en el caso no ocurrió!; como ha sido criterio de este Alto Tribunal en el procedimiento de creación de un municipio, se deben tener en cuenta diversos factores, de trascendental importancia es la participación de los municipios que se ven afectados, lo que no se logra mediante el otorgamiento de plazos breves, de tal forma que impiden el estudio de las constancias que obran en el expediente, lo que trasciende al resto del procedimiento, como el ofrecimiento de pruebas y otras cosas más; la posibilidad de defensa efectiva de los municipios, en los procedimientos de creación de otros nuevos, es indispensable, no sólo para entender que se ha cumplido debidamente con el respeto a la garantía de audiencia, sino que trasciende a la resolución misma que dicte el Congreso local, pues según se ha establecido, en este tipo de actos, es necesaria la existencia de una motivación reforzada, -criterio que trajo a este Pleno el señor ministro Cossío, de la motivación reforzada-, consistente

en una consideración sustantiva de la normatividad aplicable y de las circunstancias de hecho que se presenten para la aplicación de las normas; por lo que sin la posibilidad de la participación real de Municipio, no podrá cumplirse con ese requisito de constitucionalidad.

He hecho una cronología del procedimiento lo más detallada que pude, sacado de las hojas del proyecto y de los anexos y del expediente, y después de leer esa cronología, estoy convencido de que debo de votar en contra del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Continúa el proyecto a debate, y aunque iniciamos planteando exclusivamente el problema competencial, me parece que se han expuesto ya diferentes argumentos que nos podrían llevar a debatir ampliamente el fondo del asunto, así es que pongo a consideración del Pleno todo lo relacionado con el fondo del asunto para que se vayan delineando los temas alrededor de lo que se ha expuesto.

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Mi mente se pasea en dos extremos que se han planteado aquí: El señor ministro Góngora Pimentel dice: Se requiere un procedimiento con pilares firmes de carácter litigioso que den amplia oportunidad de defensa en cumplimiento de la garantía de audiencia, y otra opinión en donde se dice: No se trata este procedimiento de un procedimiento de carácter litigioso en forma de juicio, en donde deben ser analizadas acciones, excepciones, pruebas, y se haga el juego dialéctico completo de alegatos contra alegatos, etcétera, es otra la sustancia del

procedimiento; entonces, las requisitaciones de cumplimiento a la garantía de audiencia son cuando menos diferentes.

Pienso lo siguiente: que el hecho de escindir un Municipio de otro es ante todo una decisión política, y en eso no creo que exista ninguna diferencia entre las exposiciones que hacen los ministros que he mencionado, y yo abundo, es una decisión política que tiene que descansar sobre pilares jurídicos, los pilares jurídicos –dice el señor ministro Góngora Pimentel– deben de ser una motivación reforzada, y yo pienso que esto es cierto.

En otro enfoque diferente al del proyecto, yo pienso que el artículo 115 constitucional implícitamente en todos sus pasajes y artículos concibe la existencia de un Municipio Libre con un principio de territorialidad indisputado e indisputable, así nos platica de fenómenos de conurbación, por ejemplo, y directamente no nos habla de las escisiones municipales, la Constitución de Jalisco tampoco lo hace, se invocan destacadamente el artículo 35, fracción III, que dice, epítome: “Son facultades del Congreso: Fracción III. Fijar la división territorial, política y administrativa del Estado.”

A ver, entendámonos, ¿qué es lo que dice la Constitución, qué territorio tienen los Estados? Perdón por lo tautológico el que tengan, se puede requerir la fijación de estos límites, ¿frente a quién?, pues frente a los vecinos, y cuando hay desajustes en esto la Constitución da las soluciones, quién y cómo dirime, pero bien que mal, Jalisco dice: “Es facultad del Congreso fijar la división territorial del Estado, la política y la administrativa, así como la denominación de los Municipios, cómo se van a llamar, y localidades que los compongan.”

El “y localidades que los compongan” pueden implicar dos cosas, la fijación de cuáles son, o los nombres de las localidades que lo compongan, pero esto no me resuelve la problemática de fondo, Jalisco no contiene en su Constitución la determinación de las escisiones municipales, y yo digo, el principio de territorial municipal es un principio fuerte, que en algunas Constituciones y en algunos Estados de facto no se haya tratado así, esto es otra historia; pero yo pienso que los Municipios geográficamente hablando tienen localidades o partes de gran productividad económica, y otros de menguada productividad económica o de nula productividad económica; y yo digo donde debe de existir el principio de solidaridad más fundamental, más pronunciadamente fundamental es en el Municipio, en forma tal que exista una compensación y ayuda entre las diferentes localidades que lo conforman, lo más cómodo es donde hay mayor productividad, yo no me junto con los pobres, lo digo sin ambages y no digo que sea el caso de Capilla de Guadalupe, entrañable junto con Tepatitlán, por cierto para mí; pero yo digo que es una tentación que se tiene, por qué con mi generación económica estoy cooperando dinerariamente con otras zonas, de forma tal que el administrador –Municipio- no me restituya el peso fiscal pagado por mí en inversiones y servicios dentro de mi localidad, bueno, porque esto sería romper todo principio de solidaridad, por eso; entonces, para que se dé una escisión municipal pasando por los principios de territorialidad que reconoce la Constitución, yo coincido totalmente con el señor ministro Góngora Pimentel; se necesita una motivación reforzada, especial pronunciada, que en la especie no la veo; entonces, me revelo contra el fondo de la propuesta; desde luego, lo hago con todo respeto y reconociendo un gran mérito analítico y discursivo en el planteamiento del proyecto.

Yo creo que con esto no estoy en contradicción con lo que dice el señor ministro Cossío, simplemente pongo un énfasis mayor en lo que me parece que lo merece.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA

GÜITRÓN: Bien, continúa el proyecto a discusión. Yo únicamente haría algunas reflexiones que no me llevan todavía a hacer ningún pronunciamiento sobre la decisión, ya hubo, como dijo la ministra ponente un asunto, en el que la Corte estimó que debía respetarse la garantía de audiencia, no estaremos abriendo ese tema, no era una problemática que debía haberse tratado en aquel caso, porque esto, siento que nos podría llevar a situaciones de controversias que se fueran planteando sucesivamente y que si no hay dentro de la primera resolución todas estas cuestiones de motivación reservada, audiencia con términos X, pues en una ocasión diremos que se respete la audiencia, luego diremos que se respete mejor, y luego que se respete mucho mejor, y en cada asunto vamos ir añadiendo y lo curioso es que no vamos a definir finalmente la situación; luego lo de la motivación reforzada, bueno, de dónde la derivamos; aquí se está planteado la inconstitucionalidad de un precepto, bueno, pues quedémonos en la constitucionalidad del precepto, porque no perdamos de vista que cuando se dictan sentencias en controversias constitucionales hay un procedimiento de cumplimiento con las sentencias, no habría sido materia de que se planteara que no se cumplió con la sentencia anterior, o es una nueva controversia en donde voy a volver a plantear que se está violando la audiencia porque la audiencia no correspondió a lo que idealmente debiera ser la audiencia; en fin, sólo hago estos apuntes porque estimo que no es fácil llegar a una solución en torno a la problemática que

se está abordando. Tiene la palabra el ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Sólo para referirme muy concretamente a estos temas. Determinamos en lo pretérito no se cumple la garantía de audiencia, y no hay más que de dos en la actualidad, o se cumplió o no se cumplió existimos algunos que decimos: no se cumplió por el encogimiento y cohibición de los plazos que se dieron para la demostración de situaciones muy complejas.

Pero aun en el extremo de que se acepte, que se haya cumplido con la garantía de audiencia eso no quiere decir que de esta audiencia haya resultado una votación plausible para la escisión municipal, que ese es otro cantar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Tiene la palabra el señor ministro Valls y enseguida la ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente, la consulta que nos presenta la señora ministra Luna Ramos, está proponiendo declarar la validez del artículo 6º, fracción VI de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal de Jalisco, ahí se centra el fundamento de su estudio, se dice que si bien este dispositivo legal no contempla una plena garantía de audiencia, en términos de lo dispuesto por el 14 constitucional, lo cierto, dice la consulta, es que esa norma legal no debe verse aisladamente sino en conjunción, en relación con diversos preceptos de la Ley del Procedimiento Administrativo de Jalisco que sumados todos ellos satisfacen esa garantía de audiencia.

Lo anterior fundado en una tesis de la Segunda Sala, de rubro:

“AUDIENCIA. PARA DETERMINAR SI LA LEY RECLAMADA RESPETA ESTA GARANTÍA DEBE EXAMINARSE EL CONTENIDO DE LAS NORMAS APLICABLES”.

Y se agrega que a pesar de la inconstitucionalidad alegada del 6º de referencia no es factible analizar el concepto de invalidez respectivo, toda vez que el Municipio actor consintió la aplicación de esa norma al menos respecto de las primeras cinco fracciones razón por la cual se decretó el sobreseimiento. Yo no coincido con el planteamiento, porque el argumento toral en que se sustenta la declaratoria de validez del artículo 6º, fracción VI de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal de Jalisco, se basa en que en las leyes locales del Estado de Jalisco como son esa, la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal de Jalisco y la Ley del Procedimiento Administrativo se conceden facultades al Congreso local para crear Municipios y que las normas que emanan de esas legislaciones contemplan las garantías de audiencia los Municipios afectados.

A mí me parece que con este razonamiento, y lo digo con todo respeto se desconoce lo que este Tribunal Pleno ha venido sosteniendo en relación con la creación de Municipios, esta Suprema Corte tiene criterio en el sentido de que sólo los Congresos estatales están facultados constitucionalmente para formar los Municipios pero que al llevar a cabo esa atribución no deben fundarse en lo que se establezca en una ley secundaria sino que para su validez constitucional es menester que los aspectos fundamentales del procedimiento de creación de Municipios estén consignados en la Constitución local y que

en dicho procedimiento debe darse la garantía de audiencia a los Municipios afectados.

La tesis de jurisprudencia a que me refiero es la de rubro: **“MUNICIPIOS, REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN”**, y en la parte que interesa, dice textualmente: “Resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución local y no en normas secundarias a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro”, hasta ahí la cita.

Es importante este criterio porque el acto de creación de un Municipio no puede equipararse exactamente a un acto que se verifique exclusivamente en los ámbitos internos de gobierno, es decir, entre autoridades, y que ello deba sustentarse en simples reglas legales aunque no se trata de un acto dirigido en sí mismo a los ciudadanos, para mí es evidente que es un acto con una trascendencia institucional y jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, por medio de un decreto como el impugnado en esta controversia, se está creando una entidad que se inserta o un ente que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente de rango constitucional y legal, lo cual convierte a dicho ente en uno de los niveles de gobierno de nuestro país, regido por órganos elegidos por sufragio universal y dotado de competencia propias y exclusivas, en algunos casos, como lo señala el 115.

Es obvio, por otro lado, que un proceso tal tiene una incidencia altamente relevante sobre la ciudadanía, que es parcialmente redefinida como sujeto político y que en lo sucesivo estará

sujeta a normas y autoridades nuevas para esa ciudadanía; la trascendencia socioeconómica institucional, política, cultural, del acto de creación de un Municipio es siempre de una elevada notoriedad.

Por ello, es exigible que además del cumplimiento de las garantías de fundamentación y motivación, la Legislatura tenga en estos casos, el deber de demostrar que el proceso normativo que conduce a la creación de un nuevo Municipio, es el resultado de una ponderación cuidadosa, de aquellos elementos que la Constitución del Estado, establece como requisitos necesarios para que se proceda a dicha creación; la existencia de una consideración sustantiva, y no meramente formal de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias, respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado a que tanto se ha aludido el día de hoy, que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales, desde luego, se cuenta la creación de un nuevo Municipio.

En esas condiciones, considero que no es suficiente que el Congreso local haya enmarcado su actuación en un acto legislativo materialmente administrativo de carácter constitutivo, si de todas formas no basó el procedimiento de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, en normas primarias emanadas de la Constitución de Jalisco, como lo exige nuestro criterio jurisprudencial, por más que un conjunto de normas legales en que se apoyó, pretendan prever la garantía constitucional de audiencia, y por más que, a nivel de legalidad, se haya respetado esa garantía a favor del Municipio actor, puesto que la inconstitucionalidad o invalidez de la norma, por carecer de aquel atributo, es decir, que su sustanciación y

solución no emanó directamente de, bajo reglas establecidas previamente en la Constitución local, está por encima de esos aspectos.

Me voy a referir brevemente, voy a leer el 6º, fracción VI, de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, dice el 6º: “El Congreso del Estado puede constituir nuevos Municipios de acuerdo con las bases siguientes: VI.- Tener opinión, opinión, de los Municipios afectados mediante acuerdo de los Ayuntamientos respectivos”.

Como se puede apreciar, esta norma legal queda muy lejos, desde mi punto de vista, de garantizar una verdadera audiencia, y por ende, una adecuada defensa a los Municipios colindantes al naciente, toda vez que resulta insuficiente tan solo tener la simple opinión de los Municipios afectados, cuando el artículo 14 constitucional, en relación con el 115 de la Carta Magna, exige que en todo procedimiento en el que deban cumplir, en el que deban cumplirse las formalidades preexistentes, debe concederse el derecho elemental de defensa a todo gobernado, previa a que se dé privación de propiedad de derechos, etcétera.

Por otro lado, este requisito que contempla dicho precepto legal, no se localiza en la norma fundamental del Estado de Jalisco, como lo exige la jurisprudencia de este Alto Tribunal, a que antes me referí, se prevé en una simple norma de menor jerarquía.

En tal virtud, es evidente la infracción de la norma legal a la Constitución federal, toda vez que la Constitución local, no

prevé los aspectos fundamentales del procedimiento de creación de un Municipio.

Para mí no es óbice para dejar de analizar el concepto de invalidez que expone el Municipio actor, bajo las consideraciones anteriores, en relación con la fracción VI, del artículo 6º, de la Ley del Gobierno de Administración Municipal, por el hecho de que deba sobreseerse respecto de las fracciones I a V, de ese numeral, por las razones que se indican en la propia consulta, lo que quiere decir, que se omite ese estudio de invalidez de determinada fracción normativa, por vía de consecuencia del sobreseimiento decretado respecto de las primeras cinco fracciones del artículo 6º, tantas veces citado.

En base a estas consideraciones, votaré en contra de la consulta.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Ministra Luna Ramos, tiene la palabra; enseguida el ministro Góngora, el ministro José Ramón Cossío.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor ministro Góngora, si quiere hacer alguna acotación, no tengo inconveniente en que lo haga primero el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Es muy breve, gracias señora ministra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Señor ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo creo que no simplemente debe darse una garantía de audiencia efectiva; eso ya se dijo; pero se le devolvió libertad de jurisdicción al Congreso; por lo que sí puede volverse a revisar, porque si no, podría hacer lo que quisiera y decir: “ya no podemos volver a revisarlo”; pues en ese supuesto podría hacer cualquier cosa.

Gracias.

Ministra, muy amable por cederme el uso de la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Para servirle, señor ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Continúa en el uso de la palabra la caballerosa ministra, Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor presidente, también me ha pedido el señor ministro Cossío, que quisiera tomar la palabra antes que yo; con mucho gusto también se la cedo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Bien, viendo hoy la generosidad de la ministra, el señor ministro Cossío, tiene el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor presidente, yo creo que estamos hablando de varias cosas simultáneamente y estamos mezclando varios temas que me parece son de importancia.

Estamos de repente –y yo entendí que ahí estaba la objeción central del ministro Góngora-, estamos ya hablando sobre el

problema de la aplicación del Decreto, cuando hay varios temas pendientes y primeros que resolver.

Entonces, estamos hablando de inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la Constitución del Estado; estamos hablando del artículo 6º; en fin, varias cosas.

Y en segundo lugar –y lo hizo notar la señora ministra-, no se da aquí una condición rigurosa de cosa juzgada; ¿por qué?, porque hay una diferencia de partes.

La Controversia que se resolvió, la 54, era por Tepatitlán; y esta Controversia, estamos hablando de San Miguel El Alto.

Entonces, como que son muchas cosas que creo que vale la pena diferenciar, porque si no, vamos a estar en una serie de cuestiones complicadas.

Lo que Tepatitlán planteó –y esto fue proyecto de la señora ministra, del treinta de junio de dos mil cinco, aprobado por unanimidad de votos-, era una serie de conceptos de invalidez que tenían que ver sólo con el artículo 6º, y en relación con el artículo 6º, se determinó en el Punto Resolutivo Segundo, que se sobreseía la presente Controversia Constitucional, respecto del artículo 6º, de la Ley del Gobierno de la Administración Pública Municipal, del Estado de Jalisco; consecuentemente: primero.- No se surten los elementos para tener la cosa juzgada porque no hay una identidad de partes ni argumentos, etcétera; y, segundo, no hemos hecho un planteamiento de fondo sobre el artículo 6º. Éste me parece que es el primer tema que tendríamos que tener en claro, porque si no, saltamos de una cosa a otra.

Lo que aquí se hizo, fue, en Tepatitlán, decir que el Decreto de creación, el número 20500, emitido por el Congreso del Estado de Jalisco y publicado en el periódico oficial, el seis de marzo de dos mil cuatro, por cuya virtud se creó el Municipio de Capilla de Guadalupe, etcétera, etcétera, se declaró inválido.

La única razón por la que se declaró inválido, es porque se estimó que no existía en ningún caso, en este sentido no se había quedado satisfecha la garantía de audiencia y se dijo: “dale audiencia y resuelve, si ésa es tu intención como Congreso, que para eso tienes la atribución, lo que a ti te parezca razonable”.

(EN ESTE MOMENTO ASUME LA PRESIDENCIA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.)

El Congreso del Estado de Jalisco, actualiza ese Decreto, pretende salvaguardar el problema o salvar el problema de la audiencia, y emite un segundo Decreto.

Pero la señora ministra, yo creo que con toda pulcritud, en los Considerandos Sexto y Séptimo, del proyecto, el primero empieza en la página cincuenta y nueve y el otro en la página sesenta y cuatro; plantea dos problemas que creo que son de discusión previa.

Y el primer problema es: la interpretación de la fracción III, del artículo 35 de la Constitución del Estado de Jalisco, ¿permite al Congreso del Estado, crear nuevos municipios en el territorio de los ya existentes, fraseando lo que dice la Constitución en el artículo 73; o sus facultades se limitan a fijar la división territorial

política y administrativa del Estado; así como la denominación de los municipios y localidades que lo componen?

Entonces, dado que no se impugnó esta facultad en la Controversia 54, lo primero que tendríamos que hacer –a mí me parece-, es discutir cuál es el alcance de la facultad del Congreso del Estado, insisto. ¿Puede el Congreso del Estado, crear municipios nuevos en el territorio de los ya existentes? Si decimos que sí, pues entonces vamos al Considerando Séptimo, si decimos que no, pues ahí se acabó el asunto, porque en el Estado de Jalisco, el Congreso no genera esta condición de diputados.

Pasamos al Considerando Séptimo. ¿Qué pasa en el Considerando Séptimo? Se establece aquí una condición de la fracción VI, del artículo 6º, de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, etcétera, etcétera, etcétera. En este caso, es cierto que se planteó ésta, la inconstitucionalidad del 6º, pero ya se dijo que son: no hay identidad de partes, y se sobreseyó en el caso, con lo cual entonces no pareciera, por qué entonces, si en caso de que declaráramos, que sí cuenta con esa atribución, de la interpretación implícita que se está llevando, pues entonces pasamos al Considerando Séptimo, y si éste fuera el caso, que sí tiene la atribución, y estas normas se satisfacen, entonces, entramos al análisis de las condiciones particulares de aplicación y al tema que señalaba el ministro Góngora, de si, materialmente se satisfizo, o no se satisfizo, la garantía de audiencia, o simplemente fue una garantía formal; creo que si procedemos en estas tres secuencias, pues será mucho más fácil llegar a una decisión, sin pronunciarme todavía sobre el

problema del 35, fracción III, señor presidente, pero creo que con eso podríamos ordenar el asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:

¿Alguien estaba anotado en lista?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo había pedido la palabra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:

Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Era un poco en el sentido que el señor ministro Cossío ha manejado su intervención, como que se empezaron a tocar los temas de manera indistinta y no estamos siguiendo el orden que se está dando en el proyecto, al que ya se ha referido el señor ministro Cossío. Y efectivamente, yo coincido con él de manera fundamental, en que el primer tema, bueno, los temas que se han tratado hasta ahorita, el primero es la competencia del Congreso del Estado de Jalisco, para determinar si tiene o no posibilidades de crear nuevos municipios.

La segunda sería, la constitucionalidad del artículo 6° de la Ley del Estado de Jalisco, de la Ley Orgánica, fracción VI, del Estado de Jalisco, y también quiero recordarles que cuando presenté el asunto, les mencioné la jurisprudencia que se emitió en el proyecto del señor ministro Cossío, y que precisamente esa fue la razón por la que alguno de los señores ministros me pidió que se alterara el orden, yo ahí le agradezco mucho al señor ministro Góngora, el reconocimiento de autoridad que me da en el Pleno, de que, porque yo quise, se cambió el orden,

no, fue a solicitud de uno de los señores ministros, y por eso se sometió a la consideración del Pleno, y el Pleno dijo, que era correcto, precisamente porque aquí se analizaba la constitucionalidad del artículo 6º, y por otra parte, porque esta jurisprudencia que se emite en el proyecto del señor ministro Cossío, lo cierto es, que es con posterioridad, no la desconozco, la conozco perfectamente bien, el asunto del ministro Cossío lo hice mío, él estaba ausente cuando se analizó esa jurisprudencia, sino que es posterior la jurisprudencia del ministro Cossío, es de septiembre de dos mil cinco, y la primera Controversia Constitucional 54, se da en junio, entonces, yo quisiera mencionarles que por esas razones dije, bueno, tomando en consideración las circunstancias cronológicas en las que se da el surgimiento de la jurisprudencia, de que debe de establecerse el procedimiento en la Constitución local, y la resolución que este Pleno dio por unanimidad, en la Controversia 54/2004, en la que se dijo, que era inválido el Decreto anterior, porque no se le había otorgado garantía de audiencia al Municipio promovente, bueno, pues creo que plantean situaciones de hecho, totalmente distintas, totalmente distintas, entonces no desconozco la existencia de la jurisprudencia, esa es la razón por la que se solicita el cambio de orden en el análisis de los asuntos, porque precisamente, analizando constitucionalidad, y determinando si aplicamos o no esa jurisprudencia en este caso concreto que fue anterior; pero efectivamente, lo que menciona el señor ministro Cossío, a mí me parece de primer grado, el primer tema a tratar, antes que la constitucionalidad incluso, del artículo 6º, antes de que si la garantía de audiencia fue o no correcta y antes de determinar si en la expedición del Decreto se necesita o no una motivación reforzada, lo primero que tenemos que analizar es: es competente o no el Congreso del Estado de Jalisco, para emitir

decretos en los que se creen o se escindan Municipios ya existentes.

Yo creo que ése es el primer tema a plantear. Lo plantó el señor ministro Góngora en su dictamen, y él dice: yo estoy en contra porque considero que si la Constitución del Estado de Jalisco no les otorga expresamente la facultad, carecen de competencia para realizarlo.

El proyecto se hace cargo de esta situación, es el primer tema que analiza; y el proyecto, haciendo una interpretación del artículo 35, fracción III; del artículo 115 de la Constitución y del artículo 2° de la Ley Municipal del Estado de Jalisco, llega a la conclusión de que sí la tiene, sí la tiene ¿por qué razón? porque el Municipio es precisamente la base de la división política y territorial del Estado mexicano; y que conforme a lo que establece la Constitución, conforme a lo que establece la propia Constitución local del Estado de Jalisco, es el Congreso del Estado el facultado para establecer límites, para establecer nombre, para establecer número. Entonces, si va a poder llevar a cabo este tipo de determinaciones, pues se entiende que implícitamente está facultado para realizar este tipo de situaciones.

Y además, quiero agregar que en la Controversia Constitucional 54, si bien este tema no se tocó, lo cierto es que implícitamente se le reconoció la facultad, puesto que se le dijo que lo que estaba mal de su decreto nada más era la garantía de audiencia, no se le dijo que no tuviera competencia ni se le dijo cuáles eran los requisitos para poder determinar si se daba o no este nuevo Municipio.

Entonces, yo creo que en la Controversia 54, en todo caso, si había la objeción se debía de haber planteado desde ahí ¿por qué? porque era ese momento en el que se inicia este procedimiento para que se reconozca un nuevo Municipio en el Estado de Jalisco. Entonces era ese el momento para decir: el Congreso del Estado no tiene facultades para esto. Pero nunca se mencionó y por unanimidad de votos se dijo: el único problema que se entiende en esta controversia constitucional es que el Congreso del Estado no otorgó garantía de audiencia a los Municipios involucrados, y por esa razón se declaró la invalidez del decreto.

Pero independientemente de eso, bueno, el tema finalmente sigue estando a discusión, estas son solamente las argumentaciones que yo en lo personal encuentro y que por esa razón el proyecto se elaboró de esta manera; pero creo que lo importante sería, en un primer momento, determinar, someter a votación o que la discusión se centre: tiene o no facultades el Congreso del Estado de Jalisco para determinar la creación de un nuevo Municipio o la escisión de los ya existentes.

Si se determina por la mayoría de los señores ministros, que carece de esta facultad, pues el asunto hasta aquí llegó, para qué analizamos la constitucionalidad del artículo 6° de la Ley Municipal, no tiene ningún caso; el artículo 6° lo que está estableciendo es el procedimiento para la creación de estos Municipios, y si decimos que el Congreso no tiene facultades porque en su Constitución no lo establece de manera expresa o no se establece el procedimiento, pues ya no tendría caso continuar, esto sería motivo ya nada más de engrosar y el asunto hasta aquí estaría concluido y nos evitamos la discusión de los temas restantes.

Si la respuesta es: sí tiene facultades para poder crear nuevos Municipios o escindir los ya existentes, entonces sí podemos avanzar al tema siguiente que sería la constitucionalidad del artículo 6° de la Ley Municipal.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA.-

Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias señor ministro presidente.

Aparentemente hay un nudo gordiano en la Controversia 130, pero resulta que este lodo gordiano no impregna o contamina la Controversia 131, y al final del camino la señora ministra Luna nos da la solución: hay que discutir acerca de si el Estado de Jalisco, yo le agrego: en la situación constitucional local actual, puede determinar la escisión municipal o no puede hacerlo.

Y esto me parece muy prudente. Tratándose de controversias constitucionales no cabe la acumulación, pero cabe lo que estamos haciendo: ver en una misma sesión asuntos con cierto grado de conexidad.

Yo digo, en este caso pues hay una gran conexidad, porque resulta que el acto controvertido es el mismo en las dos controversias, nada más que en un caso lo hace Tepatitlán y en otro caso lo hace San Miguel el Alto, Jalisco.

Esto me lleva a aceptar a las claras que la rendija que nos daría la controversia de San Miguel el Alto, pues es un camino que

necesitamos explorar, y que si es tesis general de la Suprema Corte, que el Congreso de Jalisco, en la situación actual no tiene la atribución para decretar escisiones municipales, pues ahí se acabó.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo pienso que frente a un problema que podría considerarse meramente administrativo, hay un problema de carácter comunitario, lo que está en el origen de la creación de nuevos Municipios, está relacionado más bien con las comunidades que integran el Estado.

Yo creo que el proyecto en esta parte es muy sólido, entre otras cosas porque se está fundando en una jurisprudencia del propio Pleno, que simplemente proyecta el principio federal, **“MUNICIPIOS. SU CREACIÓN ES UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN”**, en la página sesenta y tres se viene transcribiendo; el que no se use la expresión literal “y podrá establecer nuevos Municipios dentro de los existentes”, pues eso no quiere decir que no esté, como lo dice el proyecto, en el artículo 35 de la Constitución de Jalisco, donde se señala fijar la división territorial, política y administrativa del Estado, así como la denominación de los Municipios y localidades que lo compongan. Esto prevé que puede en todo momento establecer reglas sobre esta materia.

Ahora, si la Constitución del Estado de Jalisco estableciera en un artículo, y en el Estado de Jalisco habrá los siguientes

Municipios; entonces ya podría debatirse, pero en principio, entre la regla de la Constitución Federal, que esto lo deja a los Estados, y la regla de que el Congreso del Estado puede fijar la división territorial, política y administrativa del Estado, pues esto no solamente es en cuanto al presente, sino en cuanto al futuro, si no para qué se le daba esta facultad, si ya todo debe permanecer fijo, y si esto se une al argumento de que éste es un problema más bien relacionado con la población del Estado de Jalisco, por qué, pues porque normalmente como sucede en este caso, no surge por una ocurrencia del Congreso, no, esto más bien es motivado por las poblaciones, y ahí es donde surge esa posibilidad de que sea el Estado el que lo defina, no lo puede la Federación, evidentemente no lo va a poder el Municipio; entonces quién va a decidir esto, un Estado que no puede hacer nada en torno a los Municipios existentes, pues para mí, repito, una fórmula sería: éstos son los Municipios que tiene, y la otra, se conservarán en forma indefinida los mismos Municipios y serán intocables; y qué es lo que puede acontecer, pues que en un Municipio se preocupen exclusivamente por algunas localidades y tengan totalmente abandonadas a otras, y estas no tengan posibilidad de decir, bueno, pues nosotros nos vamos a organizar y queremos ser un Municipio.

No, yo creo que esto debe interpretarse no solo a través de la letra de la ley, que para mí la letra de la ley, está bien demostrado en este considerando, que sí señala que es competente el Congreso del Estado y la jurisprudencia que estableció el Pleno, pues lo dice de una manera nítida, la Jurisprudencia 107/2004 del Pleno.

Entonces, yo coincido con el proyecto en esta parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente.

Yo no coincido con él, y me parece muy interesante la invocación que se hace a la tesis, que va de las páginas sesenta y tres a sesenta y cuatro del proyecto.

Inicia recordándonos que las fracciones I y III, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el Congreso de la Unión tiene atribuciones para admitir nuevos Estados a la Unión Federal, así como para formar nuevos dentro de los límites de los existentes.

Quiero que recordemos lo siguiente: esta facultad se ha ejercido para los territorios convertirlos en Estados, pero hasta donde yo recuerdo a lo mejor estoy equivocado, de 1917 a la fecha cuando menos, jamás se ha creado otro Estado dentro de los existentes, esto demuestra la gran cautela que tiene el Congreso de la Unión para ejercer esta atribución ¿Por qué? Porque es ¡cuidado, materia muy delicada!, yo creo que si trasladamos esta misma idea a los municipios, seguimos con la misma cautela constitucional por decirlo en alguna forma, aunque se acepte que los estados tienen la atribución, pero la pregunta no es esa, si tienen o no la atribución, la Suprema Corte ha dicho, sí, sí tienen esta atribución, en la especie tienen esa atribución, aunque su Constitución no lo diga, ¡cuidado!.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo únicamente diría que yo no he dicho que no sean cautelosos, yo entiendo que puede haber mucho mayor cautela en relación a la creación de un Estado, a la creación de un Municipio, yo simplemente he dicho, por elemental lógica constitucional, si los estados no son los que tienen la facultad de crear municipios con toda cautela ¿quiénes van a hacerlo? Entonces no pueden crearlo; ahora, sí lo dice, le está dando facultades para establecer su división territorial y eso qué supone, pues que en todo momento puede hacer modificaciones en torno a la división territorial, pero eso es negarle atribuciones, entremos al problema más serio, no tienes facultades y como me dijo la ministra Luna Ramos, el Pleno decidió que la oiga ¡ah! pero resulta que ahora descubrimos que no es competente, me parecería que esto sería totalmente incoherente con lo que estamos haciendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Quisiera ordenar la discusión en este punto, porque de hecho se está abordando ya, la intervención del señor ministro Cossío en el momento en que yo llegaba, fue en el sentido de plantear como tema toral la interpretación del artículo 35, fracción III, de la Constitución del Estado de Jalisco, para desde esta interpretación determinar si el Congreso estatal, tiene o no facultades para crear municipios, en este mismo sentido la ministra Luna Ramos aforé que también era en un tema fundamental y que si llegáramos a la conclusión de que no hay competencia, todo el resto del estudio sale sobrando, entonces

les pido si están de acuerdo en que abordemos formalmente este tema, el Congreso del Estado de Jalisco es competente para crear nuevos municipios y las razones de sustentación. Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Bueno señor ministro presidente, concretándome al tema que se plantea y que la señora ministra dice que se resuelva antes que otra situación en virtud de que efectivamente si mayoritariamente se dice que no, pues ya ahí será todo, para mí desde luego que el Congreso del Estado sí tiene facultades, sí tiene facultades interpretando este artículo 35 e interpretando por supuesto la Constitución Federal directamente, el problema que yo tengo es precisamente el procedimiento de creación del Municipio, es decir las propias facultades están en la jurisprudencia de la Corte, las facultades como lo señaló el ministro Mariano Azuela, están precisamente incluso en la propia jurisprudencia de la Corte, interpretando directamente la Constitución, para concluir, a mí lo que me preocupa realmente es el procedimiento y las características especiales que debe de estar estableciendo este procedimiento y no las facultades, para mí si tiene facultades.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Pero es muy importante determinar esta interpretación ¿tiene facultades o no tiene facultades? Antes de abordar otro tema, señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En la Controversia Constitucional 54/2004, en la página 131 se dijo: “procediendo a determinar los efectos de la ejecutoria, en atención a lo expuesto. El Congreso del Estado de Jalisco, deberá proceder

en el ámbito de su competencia, a reponer el procedimiento de creación de un nuevo Municipio”; si se ordenó al Congreso reponer procedimiento de creación del Municipio, fallar ahora la falta de competencia, implica que la propia Corte para la propia Corte, no tienen efectos sus determinaciones. Entonces eso no debe de fallarse.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Bien, alguien más desea participar en este tema.

Señor ministro Silva Meza tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, muy brevemente.

Yo he estado escuchando con muchísima atención. Yo comparto en lo esencial los planteamientos que han vertido el señor ministro Góngora y el señor ministro Aguirre Anguiano, prácticamente, cada una de esas vertientes, pero ahora, y por eso pedí hacer uso de la palabra. Una de las cuestiones que más me han inquietado es precisamente el antecedente inmediato; en tanto que nosotros hemos resuelto, que se desconocieron los mecanismos y sugerencias, pero una adecuada creación constitucional de un Municipio en la 54; entonces, vamos, ya estamos nosotros partiendo de esa determinación, y ahora emerja el tema. Esa es la cuestión que me inquieta; en el tema en lo particular, yo soy un convencido que debe ser creación constitucional, necesariamente, vamos, yo estoy de acuerdo con el sentido de la tesis, que era la pregunta inicial y creo que esta debe de prevalecer; no tiene el Congreso facultad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Señor ministro Azuela tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Se insistió en el momento de su llegada, que nos limitáramos al tema de competencia, nada más, que es al que ahorita nos estamos refiriendo. Yo nada más quería complementar algo.

Pero un poco lo dijeron la ministra Luna Ramos y el ministro Cossío. Aquí estamos viendo un asunto que estrictamente no está vinculado con el 54, que se refería a otra Controversia en la que no aparece el Municipio que está planteando esta Controversia; sin embargo, esto sería muy fácil de superar, porque no se redactó la tesis en el asunto 54, pero si se hubiera redactado la tesis, y la tesis es lo que se dijo en la resolución; entonces, tan sencillo podría añadirse en este tema; por otra parte, al resolver este Tribunal, y decir, exactamente lo que dijo el ministro Góngora. Ya se dijo, que sí tiene competencia el Congreso del Estado de Jalisco, ¿para quién? ¿Sólo para el de Tepatitlán? No, pues para todos, entonces, no solamente los argumentos que ya tiene el proyecto, sino que yo sugeriría adicionar, incluso, con una advertencia, no se desconoce que el asunto tal, se refirió a otro Municipio, pero ya en su parte considerativa se reconoció esto; y yo creo que eso redondearía muy bien el tema que ahora está a debate. Ya después seguiremos viendo los otros.

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

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, yo me iba a referir a que los aspectos fundamentales deben estar en la Constitución local; ese es otro tema, es el tema que sigue, entonces, no abundo mayormente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:

Alguien más en el tema de competencia del Congreso.

Bien, yo quisiera expresar en mi óptica personal. Para mí sí hay competencia del Congreso estatal de Jalisco, para crear municipios. Aunque en la Controversia Constitucional 54/2004, promovida por Tepatitlán, se reconoció implícitamente esta Competencia, no estudiarla ahora, sería mutilar una defensa al distinto Municipio de San Miguel el Alto, que no fue oído en aquella Controversia, y que bien puede plantear aquí la competencia del Congreso.

Cómo llego a la Competencia del Congreso. Primero, por interpretación directa de la Constitución Federal, en la tesis que menciona el proyecto, y a la que se ha referido el señor ministro Azuela, esta Suprema Corte ha dicho: que la facultad de crear nuevos municipios conforme a los artículos 124 y 115, párrafo 1° de la propia Constitución Federal, está reservada a los Estados dentro de cuyo territorio han de constituirse. La argumentación jurídica no la repito porque viene claramente en la tesis. Entonces, premisa primera: los Estados son competentes para crear nuevos municipios. Segunda premisa: cómo se crea un municipio, la regla general es que sea por Ley, dice el señor ministro Silva Meza, debe ser creación constitucional, sin embargo, hemos sostenido y reiterado el criterio de que las Constituciones locales respecto de la federal, son norma secundaria, son ley secundaria, algunas tienen procedimientos reforzados para su modificación o para la integración de textos constitucionales, otra ni siquiera eso, el mismo Congreso local, modifica la Constitución, no hay homogeneidad nacional en los sistemas de reforma

constitucional. De ahí concluyo yo, que los municipios necesariamente se crean por Ley, sea ésta, la Constitución local, o sea una ley del Congreso de la Unión, que es el único que tiene la potestad de emitir leyes, motivo por el cual, aunque en la Constitución del Estado de Jalisco, no haya la expresión de que el Congreso tiene la facultad de crear nuevos municipios, esto sale de la interpretación directa que ya hicimos del 115, y de la necesidad de que los municipios deben crearse por Ley, porque se integran a un nuevo orden jurídico, y en ese sentido, yo estaré con el sentido del proyecto que sostiene que sí hay competencia del Congreso estatal para crear nuevos municipios. Estiman suficientemente discutido este punto señores ministros. Señor secretario, sírvase tomar intención de voto, en cuanto a este punto, si el Congreso tiene o no facultades para crear nuevos municipios.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: El Congreso las tiene a condición de que su Constitución local, también lo establezca.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Perdón, señor ministro, no quisiera precisar su conclusión, el Congreso de Jalisco en este momento tiene facultades o no.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No las tiene.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Eso, gracias señor ministro.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo interpretando la fracción III del artículo 35 de la Constitución del Estado de Jalisco, sí las tiene.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí tiene facultades para crear municipios, y así se establece en la interpretación realizada en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí la tiene.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el voto del señor ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No las tiene.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Tiene facultades.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí tiene facultades.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Haciendo una interpretación directa de la Constitución Federal y de la Constitución local, sí tiene facultades.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: No, no las tiene.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Sí tiene facultades el Congreso del Estado para crear nuevos municipios.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, una mayoría de siete señores ministros han manifestado su intención de voto en el sentido de que el Congreso del Estado de Jalisco, sí tiene facultades para crear municipios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Bien, estamos reconociendo la validez de la norma en votación, sería votación idónea en su momento, y esto es indicativo de que debemos seguir adelante. El tema a discutir ahora será la constitucionalidad de la fracción VI del artículo 6° de la Ley del

Gobierno y la Administración Pública del Estado de Jalisco, sobre este punto, señores ministros. Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno me parece que incluso antes de que usted se incorporara al Pleno, debido a los compromisos que por razón de su cargo tuvo que cumplir, que le impidió estar al reanudar esta sesión, ya se habían hecho valer diferentes argumentos.

Una cosa es que tenga competencia el Congreso, otra cosa es que por Ley se creen los Municipios y un problema que a mí me ha resultado muy interesante y que plantearon varios de los ministros e incluso me parece que lo empezaba a plantear la ministra Sánchez Cordero, es el relativo a si el procedimiento de creación de Municipios debe estar en la propia Constitución del Estado y a mi en principio me ha resultado muy llamativo ese argumento porque la autonomía municipal tiene que tener múltiples garantías, las Constituciones de los Estados normalmente se reforman por el Congreso y por la participación de los Municipios, de manera tal que habrá una gran distinción de que en una Ley estén los requisitos para un procedimiento idóneo para la creación de un nuevo Municipio, a que estén en la propia Constitución y a primera vista, por lo que se ha dicho a mí me resultan atractivos y en principio convincentes las razones que se han dado, en el sentido de que debe ser en la propia Constitución donde aparezca ese procedimiento, esto aun dentro del pluralismo político que actualmente existe, pues tendría que cuidar de lo que tanto mencionó el señor ministro Aguirre Anguiano, a grado tal que hasta le quitó al Congreso del Estado sus atribuciones, según su punto de vista, pero pienso que sí la cautela recomendaría que para realmente no sólo cumplir con la garantía de audiencia, a los Municipios que de

alguna manera se verán afectados por la creación de un nuevo Municipio, sino aun para que se busque esa cautela en la creación de los Municipios, pues como que esto sí debiéramos estimar que debe ser de índole constitucional, lo que llevaría a la inconstitucionalidad de ese artículo 6º porque es realmente la única base que se tiene para la creación del Municipio, para la creación de nuevos Municipios en el Estado de Jalisco.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente la forma en la que está planteado este argumento lo podemos ver en el proyecto, en la página sesenta y cuatro, en el segundo párrafo dice: “En la primera parte del concepto de invalidez, la actora sostiene que la fracción VI del artículo 6º de la Ley tal... es inconstitucional porque no señala qué tipo de opinión es la que deben expresar los Municipios afectados con la creación de una nueva municipalidad, es decir no establece si debe ser favorable o de rechazo ni describe qué procede cuando estos últimos manifiestan su negativa a dicha creación con lo cual se deja en absoluto estado de indefensión a tales Municipios, yo creo que aquí el problema en esta primera parte es que el Municipio actor, tuvo como imagen de referencia, lo que está previsto en el artículo 73 fracción III de la Constitución donde dice: “El Congreso tiene facultad... III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes siendo necesario al efecto....” y se dan siete bases.

Yo sólo puedo entender así su construcción, fraseando esta idea me parece que hay una interpretación que dice: “Para formar nuevos Municipios de los límites de los existentes... d)

siendo necesario al efecto...” y corre su ejemplo; sin embargo, creo que aquí hay una diferencia fundamental en el caso concreto el Estado de Jalisco, y en el caso concreto de la Federación y la citó hace un rato el ministro Azuela.

El artículo 43 de la Constitución dice: “Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes hasta Zacatecas más el Distrito Federal”, qué acontece si siguiendo el procedimiento del 73 que no del 135, se creara un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes dice el ministro Aguirre que no se ha hecho y tiene razón, pero existió un procedimiento largo para crear el Estado de La Laguna, se acuerdan ustedes con una escisión de los Estados de Coahuila y Durango en esta región del país, que avanzó bastante en el Congreso de la Unión, aunque nunca concluyó. Supongamos nada más que se hubiere concluido prudentemente, que es el procedimiento, y en ese procedimiento, en el artículo 43 hubiéremos tenido que poner en su orden alfabético, después de Jalisco, la Laguna, o el Estado de la Laguna. Esta modificación del procedimiento del 73, hubiere implicado una reforma constitucional, hay autores que piensan que una vez realizado eso, tendría que seguirse el procedimiento del 135, y hay algunos otros que piensan que siguiendo el procedimiento del 73, el Congreso tiene la facultad de incorporar al 43 esa facultad. Esto claro que tiene sentido en el estado federal, o respecto a la Federación, porque hay denominación expresa; sin embargo, si vemos lo que acontece en el caso de Jalisco, el Capítulo II del Título Primero, tiene un Artículo Único, que dice: “El territorio del Estado es el que por derecho le corresponde”. ¿Por qué tiene esta denominación? Independientemente por los conflictos que tiene con Colima, que esa es la modificación de 94, pero de eso no estamos

hablando aquí, porque es competencia del Senado, porque es la única forma de darle coherencia y sentido a lo que establece el 45, que dice: “Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos”. Entonces, ¿qué es lo que está haciendo la Constitución, a mi parecer, del Estado de Jalisco? Está delegando en el Legislador ordinario, todo el sistema y toda la articulación del sistema territorial del Estado de Jalisco, si hubiera, y lo dijo muy bien el ministro Azuela, en la Constitución de Jalisco, un precepto que dijera: los Municipios son de la a, a la z, y tuviera que darse una modificación, entonces tendría un sentido constitucional, pero me parece que hay una delegación pura y dura a la Legislatura del Estado, para que la Legislatura del Estado establezca las modalidades y los alcances de los Municipios. La única competencia que encontramos, es la que ya definimos por mayoría de votos, que sí tiene competencia el Congreso del Estado para crear Municipios en el territorio de los existentes, es decir, del 35-III. Y la última vez que tiene esta determinación es en el artículo 73, cuando habla del Municipio Libre como la base territorial del Estado de Jalisco, y nada más; consecuentemente, yo voy a lo siguiente: ¿Por qué tendría que estar en la Constitución del Estado? Entiendo la razón de prudencia política del ministro Azuela, pero por qué tendrían que estar normativamente en la Constitución del Estado, las competencias para modificar a la propia Constitución, cuando hay una delegación constitucional hacia la Ley. El 115 no dice nada sobre este particular, simplemente establece qué competencias quiere que sí, y cuáles no, ya vimos todo el tema de bases, etc., pero si no hay esa determinación así, sino se da la condición de delegación, porque no hay ningún referente constitucional, yo francamente, además de la condición de prudencia política, pero desde el

punto de vista jurídico, no entiendo por qué tendríamos que tener un sistema, para que desde la Constitución se articulara el caso, y la razón que me parece que existe en la Constitución Federal, es porque ahí sí, la utilización de la facultad de la fracción III del 73 tiene afectación sobre el 45. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:
Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Nada más para efectos de el orden de la discusión. Entramos ya a lo que es la inconstitucionalidad del artículo 6º., fracción VI, como lo planteó el señor ministro Cossío, esta inconstitucionalidad está referida, exclusivamente para determinar si esta fracción que está estableciendo que debe de recogerse en el procedimiento de creación de nuevos Municipios, la opinión de los Municipios involucrados, es o no violatoria de la garantía de audiencia, se dice sobre todo si debe de darse esa opinión favorable o desfavorable, si deben de expresar que hubo su rechazo o su aceptación. Entonces, así está planteada la inconstitucionalidad del artículo; sin embargo, aquí se está trayendo ya a colación el tema adicional que decía que yo lo soslayé por las razones que ya había manifestado, porque finalmente esta tesis que se da, en la que se manifiesta que el procedimiento debe de estar establecido en la Constitución, surge con posterioridad a la Controversia Constitucional 54, en la que ya esta Corte había determinado que era inválido el anterior decreto del Congreso del Estado, exclusivamente porque no se le había reconocido garantía de audiencia, y que esa garantía de audiencia, si bien se sabía que no existía un procedimiento determinado en una ley

expresa, de en qué términos, con base en qué ley debería de tramitarse esta garantía de audiencia, que se entendía, y así se dijo en la Controversia Constitucional 54, que el Congreso del Estado debía establecerla de la manera que él considerara, que lo único que esta Corte determinaba, era que no podía emitir el Decreto de Creación sin dar la oportunidad de comparecer al procedimiento a los municipios involucrados; entonces, este tema que no está tratado en el proyecto, precisamente por las razones que ya les había mencionado, porque considero que ya hay un lineamiento en este sentido en la controversia anterior.

De todas maneras, por las observaciones que ya se han dado al respecto, yo creo que sí es conveniente tratarlo, incluso antes de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 6º, fracción VI; porque si se llegara a la conclusión de que la mayoría opine, "que el procedimiento tiene necesariamente que estar establecido en la Constitución del Estado de Jalisco"; pues ya para qué analizamos la constitucionalidad del artículo 6º, fracción VI; puesto que esto está dado en una ley.

Entonces, sobre esa base; yo lo quedaría, además, de que de alguna manera se explicó que esto fue antes de la resolución y que se dio un lineamiento en la controversia constitucional, agrego lo ya dicho por el señor ministro Cossío y el señor ministro presidente: "En la interpretación del artículo 115, se llega a la determinación de que esta delegación se da al Congreso del Estado, que bien puede darse en una ley, en una ley"; en una ley, si el procedimiento completo o incompleto, pero se está precisando en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, bueno, pues se está estableciendo adecuadamente la posibilidad de creación por parte del Congreso del Estado y ya podríamos avanzar al siguiente tema, si es que se llegara a la conclusión de que esto es correcto.

Si es que se llega a la conclusión, de que tiene necesariamente que establecerse el procedimiento en la Constitución Política del Estado, pues entonces hasta ahí se acaba y ya no entramos a lo demás.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:
¡Bien!, pues esa es la trascendencia de abordar en primer lugar este tema.

Han solicitado la palabra los señores ministros: Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel y Sánchez Cordero. ¿Les parece bien que los escuchemos?, o dada la hora que es, levantamos la sesión y en su oportunidad continuamos en la discusión del caso.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Así lo haré.

Se levanta la sesión y convoco a los señores ministros para la que tendrá lugar el lunes próximo a la hora acostumbrada.

(SE CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)