

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 24 DE MARZO DE 2015

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

| NÚMERO | ASUNTO | IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS. |
|---------|---|---|
| 81/2013 | <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LOS MUNICIPIOS DE MEXICALI, ENSENADA, TECATE Y PLAYA ROSARITO, TODOS DE LA REFERIDA ENTIDAD.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA)</p> | 3 A 61 |

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
MARTES 24 DE MARZO DE 2015**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE

SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
JUAN N. SILVA MEZA
EDUARDO MEDINA MORA I.
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:35 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario denos cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 33 ordinaria, celebrada el lunes veintitrés de marzo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración señoras Ministras, señores Ministros, la aprobación del acta con que nos

dan cuenta. Si no hay observaciones ¿se aprueba en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

APROBADA.

Continúe señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 81/2013. PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LOS MUNICIPIOS DE MEXICALI, ENSENADA, TECATE Y PLAYA ROSARITO, TODOS DE LA REFERIDA ENTIDAD.

Bajo la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE APROBÓ LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 69 Y 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, ASÍ COMO DEL TERCERO TRANSITORIO DEL DIVERSO DECRETO NÚMERO 342; PUBLICADO EN LA GACETA PARLAMENTARIA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EL TRECE DE JUNIO DE DOS MIL TRECE; Y, DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN; EN LA INTELIGENCIA DE QUE ESTA DECLARACIÓN SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CITADO CONGRESO ESTATAL.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA CONVOCATORIA PÚBLICA PARA LA DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, APROBADA POR EL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD EL TRECE DE JUNIO DE DOS MIL TRECE, EN LA INTELIGENCIA DE QUE ESTA DECLARACIÓN TENDRÁ EFECTOS RETROACTIVOS A PARTIR DEL DIECISIETE DE JUNIO DEL AÑO INDICADO, FECHA EN QUE

SE CONCEDIÓ LA SUSPENSIÓN DE DICHO ACTO RECLAMADO.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Antes de que dé cuenta el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, quisiera poner a consideración de ustedes los primeros considerandos relativos a los antecedentes, al trámite, a la competencia de este Tribunal, a la precisión de los actos impugnados, la oportunidad y la legitimación, que son del I al VI de los apartados de la propuesta del proyecto. Si tuvieran alguna observación. Señor Ministro Cossío Díaz por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. En la parte relacionada a la oportunidad, me parece que en este asunto en realidad lo que está reclamándose es una omisión de publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Como sabemos lo que aconteció es que en la Gaceta Parlamentaria sí se publica esta reforma pero no así en el Periódico Oficial del Estado, entonces creo que lo que se está planteando, entendida la cuestión en su fondo, es la omisión de publicación. Desde ese punto, me aparto, entiendo que no será a partir de este punto de vista porque más adelante me va a llevar esto a tener una posición sobre los efectos.

Si ésta es una cuestión de omisión ¿por qué vamos a declarar inválido el decreto; qué fue lo que pasó en el procedimiento legislativo que llevara a la invalidez del decreto? Creo que lo que

pasa es que precisamente falta culminar ese proceso legislativo con la publicación y, consecuentemente, desde ahora manifiesto que voy a estar en contra del efecto, porque en todo caso, lo que debiéramos ordenar no es la invalidez de un decreto que no tiene ningún vicio por sí mismo, sino la publicación de ese decreto en el Periódico Oficial del Estado.

Consecuentemente, me parece que el enfoque —al menos para mí, para que así pueda guiar mis razonamientos— será en términos de una omisión, lo cual tiene que ver en la forma en que se computa oportunidad, por eso lo estoy señalando desde ahora. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí porque algunas de las consideraciones ya sobrepasan la cuestión de oportunidad, pero sí entiendo el cuestionamiento al respecto. Señor Ministro Franco González Salas por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Me sumaría totalmente a lo que se ha planteado ahora por el señor Ministro Cossío Díaz. También en su momento sostendré el por qué sí estamos enfrente de una omisión y que no podría traer mi opinión tampoco como consecuencia la invalidez de un acto que es plenamente válido, como trataré de sostenerlo en su momento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Pero en relación con la oportunidad señor Ministro Franco? Ésa sería la misma observación.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí señor Ministro Presidente. Es que está muy imbricada la cuestión de la oportunidad con lo que acaba de decir el señor Ministro Cossío Díaz, y sostengo la misma línea argumentativa del señor Ministro Cossío sin ordenar la publicación porque realmente lo que se está analizando es la omisión de publicar más que la invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que la observación de fondo que hace el señor Ministro Cossío debe ser atendida precisamente al analizar el fondo, no considero que en este momento pudiéramos calificar si se trata o no de una omisión, pues esto desde luego que afecta el tema de la temporalidad, si estamos frente a una omisión no ha corrido tiempo alguno y se puede presentar en cualquier momento; pero si tenemos precisado y fue el propio actor quien dice: a partir de la publicación es que promuevo en tiempo, de momento podríamos dejarlo así, finalmente si la determinación culmina con que se trata de una omisión creo que esto se podría reflexionar, pero provisionalmente me parece que esto debe quedar así.

Ahora, respecto de la omisión desde luego todo estará sujeto a que escuchemos las opiniones correspondientes, pero no sé si realmente estemos frente a un tema de omisión cuando cada una

de las partes tiene una perspectiva diferente de lo que suponen sus competencias constitucionales, para quien considera que no tenía por qué pasar por el Periódico Oficial del Estado no hay omisión alguna, para la autoridad administrativa sí. Si esto es el fondo no sé hasta dónde podríamos afectar la forma anticipadamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias, con su venia señor Ministro Presidente. En realidad, con independencia obviamente de analizar el tema planteado de fondo, en cuanto a la competencia hay alguna sugerencia de citarse también con fundamento en el inciso h) e inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal por impugnarse una norma expedida por el Constituyente Permanente Estatal, que está integrado por las dos terceras partes del Congreso local y la mayoría de los ayuntamientos.

Entiendo que su consulta es con respecto a estos temas procesales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De estos temas, de estos seis primeros apartados, sí señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En cuanto a la precisión de la norma en los actos impugnados la consideración en que debe preverse un considerando en el que se analice este presupuesto procesal y se sobresee en el juicio respecto de los actos, que en su caso hayan emitido la aplicación a las citadas normas del decreto cuya invalidez se reclama conforme a la tesis

P./J 64/2009 en el rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero éste estaría dentro de las causas de improcedencia, perdón por la interrupción señor Ministro, porque eso todavía no lo estaríamos viendo.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Correcto. En cuanto a las causas de improcedencia solamente diría que no se está de acuerdo con la propuesta de sobreseimiento por cesación de efectos respecto del artículo 93 de la Constitución estatal, pues la reforma contenida en el Decreto 106, publicado el siete de octubre de dos mil once quedó sin efectos respecto del acápite y el primer párrafo del artículo 93, aun cuando se haya dispuesto la entrada en vigor de dicha reforma a partir del primero de noviembre de dos mil trece con la publicación del diverso Decreto 342 del treinta de noviembre de dos mil doce, vigente para todos los efectos a partir del uno de enero de dos mil trece, con lo cual puede afirmarse que el que en realidad cesó en sus efectos fue el primero, sólo en la parte que nos atañe, acápite y primer párrafo, con motivo de la entrada en vigor del segundo, que es el impugnado por esta vía.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Medina Mora. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. El problema que se está planteando en este momento es si se va a tener o no por buena la oportunidad en la

presentación de la demanda, que parte justamente de la publicación en la Gaceta Parlamentaria, que no en el Diario Oficial. Ahora, parte de la publicación de la Gaceta Parlamentaria de este decreto de reformas a la Constitución de Baja California; ahora, se dice: en este momento me hago conocedor de la existencia del decreto que estoy reclamando, y a partir de ahí se realiza el cómputo para tener la oportunidad de la controversia.

Ahora, el problema es que dentro de las violaciones que ya se hacen valer en los conceptos de invalidez, una de ellas es de carácter formal, y esa violación de carácter formal se hace consistir precisamente en que no se concluyeron todas las etapas del proceso legislativo, y una de ellas es precisamente el que no se llevó a cabo la promulgación por parte del gobernador y la publicación no se hizo; entonces, lo que se dice por parte del señor Ministro Cossío es: en realidad la impugnación está en relación con la omisión de esa publicación en el Diario Oficial que solamente se hizo en la Gaceta Parlamentaria. Sin embargo, el proyecto veo que lo que está tomando es: lo que se está impugnado es un acto positivo que es el decreto y se está señalando como concepto de invalidez el no cumplimiento de todas las etapas del proceso legislativo y como tal se analiza y se declara la invalidez; entonces, hay las dos posturas, porque finalmente no se reclama como acto destacado la omisión en la publicación, el acto destacado es el decreto publicado en la Gaceta el trece de junio de dos mil trece. Entonces, por esa razón el proyecto parte de la idea del análisis de oportunidad a partir de que se hizo sabedor de este decreto que es la publicación en la Gaceta Parlamentaria. Hasta ahí estaría de acuerdo porque no se hizo valer como acto destacado.

Por otro lado, me parece que ha señalado el señor Ministro Medina Mora en relación con el artículo 93, estaban declarando la cesación de efectos porque hubo un decreto que al parecer modificó, pero entendí que ese decreto no era correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Disculpe señora Ministra, precisamente es ésa una de las cuestiones del apartado siguiente que todavía no estaría a discusión.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¡Ah!, perfecto señor Ministro Presidente, está bien, entonces nos quedamos en pura oportunidad, perfecto. Entonces, en la oportunidad estaría de acuerdo por esa situación, porque no se reclama la omisión como acto destacado y se está partiendo del cómputo que se hace de la Gaceta Parlamentaria. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. Entiendo que quiera hacer uso de la palabra el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, pero si no tiene inconveniente, le damos la palabra al señor Ministro Zaldívar y después al señor Ministro Pardo Rebolledo. Por favor señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto en esta parte, creo que no se está impugnando una omisión como tal, se está impugnado el decreto de trece de junio que incluye el segundo transitorio que dice lo siguiente: Segundo. “Las presentes reformas entraran en vigor una vez que se realice por el Poder Legislativo la declaratoria de incorporación respectiva y se publique en la gaceta parlamentaria, órgano informativo oficial del Congreso del Estado”; es decir, con fundamento en este transitorio no se está remitiendo el decreto para que se publique

y se promulgue por el Ejecutivo estatal. Entonces, aunque al final tenemos una omisión al no realizar a decir del actor esta remisión para publicar, lo cierto es que es un acto positivo consistente en el decreto y es este artículo transitorio el que también obviamente como parte del decreto está impugnado. De tal suerte que, creo que para efectos de oportunidad está bien elaborado el cómputo tal como está planteada la demanda, sin manifestarme en este momento por el fondo del asunto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pardo por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Este asunto trae algunas complicaciones de orden técnico también por la circunstancia de que está relacionado con el asunto que viene listado a continuación; no obstante que el que viene listado a continuación se trata de un decreto previo respecto del cual, el que ahora analizamos en este asunto establece algunas reformas, pero en el caso concreto, me parece que en realidad lo que se impugna es precisamente este dictamen en donde se realice una serie de reformas a diversos artículos de la Constitución Local y algún transitorio del decreto que se va a analizar en el asunto posterior; y desde luego, uno de los argumentos es precisamente que no ha sido publicado en la Gaceta Oficial del Estado para efecto de que pueda tener vigencia la misma.

Me parece que el cómputo de la oportunidad es adecuado desde el momento en que el promovente manifiesta que ha tenido conocimiento de ese dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria; y además, no solamente se impugna este

dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria por el defecto o la omisión de haber sido publicada en la Gaceta Oficial del Estado, también vienen agravios en donde se impugna de fondo el contenido de este dictamen. En esa medida, me parece que no podríamos tomar sólo como acto impugnado la omisión de la publicación, porque insisto, hay algunos agravios, de hecho el primero, en donde hacen valer argumentos relacionados con el contenido del propio dictamen más allá de las violaciones formales que pudieran advertirse; por esas razones, en relación con el tema de la oportunidad estaría de acuerdo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor Ministro Presidente. De manera muy breve porque estoy de acuerdo con el tema de oportunidad.

La estructura que tiene el proyecto de los temas estrictamente procesales incluye, previo a la calificación o a la observación del estudio que se hace de la oportunidad, la precisión de los actos reclamados, y de ahí hace una identificación y concreción y determina dos de ellos, que todos sabemos que es el decreto concretamente y la convocatoria, pero también está señalado como acto destacado la omisión en la promulgación, y en la consideración que se hace en el proyecto para efectos de oportunidad, es tener como actos destacados los dos primeros e incluida por haberse impugnado el decreto la promulgación, y así hacer el cómputo de oportunidad; esto lo desprendo solamente de la propuesta del proyecto con la que estoy de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Gracias señor Ministro Silva. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. A pesar de lo que se ha dicho voy a insistir en el punto de vista.

El concepto de invalidez segundo que está transcrito en la página cincuenta y cinco del proyecto expresamente señala como acto la omisión de remitir para promulgación del gobernador, que haya elementos materiales me parece que los elementos materiales a los que se habían referido en algunas intervenciones quedan subordinados a la cuestión formal ¿existe o no existe norma?, ya veremos después; si fuera tan importante la consideración de los actos materiales relacionados con división de poderes, etcétera, estaríamos declarando la invalidez de la disposición por esa razón al final, lo único que estamos señalando en el proyecto es que no se cumplió con esta etapa de proceso legislativo y consecuentemente, se va a invalidar la norma; por esas razones sigo creyendo, –leyendo la demanda, no la síntesis de la demanda– que lo que se plantea es un elemento omisivo; por esa razón estaré en esta parte en contra de la manera como la que se enfoca, al menos para mí cuando venga la discusión de fondo, desde este punto de vista omisivo me será muchísimo más fácil entender cuál es el acto verdaderamente impugnado y por qué el proyecto tiene el efecto invalidatorio de la norma en general, no por una razón material, sino por una razón procesal.

Por estas razones me separaré, al final de cuentas estoy de acuerdo que se dio la condición de oportunidad, pero no coincido con las razones que se han planteado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. También lo que quería era precisar esta parte, y no solamente porque suscribo también lo que acaba de decir el señor Ministro Cossío Díaz, coincidí con él desde el principio, también tiene que ver, primero sí hay un concepto de invalidez específico por omisión, pero no sólo eso, y no quise ya entrar, y lo dije: ya lo veríamos en el programa, el proyecto está construido exclusivamente sobre el análisis de ese concepto de invalidez, y concluye, conforme al proyecto, que precisamente por esa razón hay que invalidar. Consecuentemente, creo que son las dos cuestiones; efectivamente el proyecto analiza exclusivamente la parte formal y no las partes materiales basado en un concepto de invalidez específico que es la omisión en que incurrió o que le imputan, para ser correctos, al Poder Legislativo local, de no haber enviado ya la reforma aprobada por el Congreso y los municipios al Ejecutivo para su promulgación y publicación; consecuentemente por eso dije que también sostenía la misma prevención sin adelantarme, o sea, lo que es el fondo del asunto, el cual lo veremos más adelante. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Sin lugar a dudas, como dijo el señor Ministro Pardo Rebolledo, este asunto y el que sigue tienen muchos vericuetos procesales muy interesantes en cuanto para

su estudio; yo sostendría el proyecto en cuanto a la oportunidad, básicamente por las razones que ya expresó la señora Ministra Luna Ramos y los demás señores Ministros que están a favor del proyecto.

Me parece que hay un acto impugnado muy concreto, es el acto destacado por parte del Ejecutivo, y la oportunidad establecida a partir de cuándo tuvo conocimiento de ese acto, que fue la publicación en la Gaceta Oficial; en ese sentido sin restarle mérito a la opinión tanto del señor Ministro Cossío Díaz como del señor Ministro Franco y de la señora Ministra Sánchez Cordero, que me parece una manera muy válida de abordar este tema, pero me parece que es más consistente con la petición de quien presenta la controversia en este sentido. Yo sostendría el proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Le doy la palabra ahorita a la señora Ministra Luna Ramos.

El proyecto en este apartado, en los párrafos 25 y 30, por estudio de diversas consideraciones, concluye en ambos casos que la presentación resulta oportuna, ésta sería la afirmación y la propuesta del proyecto, que en todo caso someteríamos a votación. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Nada más agregar a lo anteriormente dicho, recordemos también que en este asunto hay acto de aplicación, entonces, aun cuando se estimara que el decreto no está contabilizado a partir de su publicación en la Gaceta Parlamentaria se está impugnando la convocatoria para la designación del fiscal, y también a partir de ahí se hace el

cómputo correspondiente de acuerdo al 21 de la Ley Reglamentaria, entonces, por las dos razones creo que el proyecto, en este sentido, en mi opinión, desde luego respetando mucho el criterio de los demás me parece correcto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. De cualquier modo les pregunto, por favor, si en los considerandos o apartados de antecedentes: trámite de la demanda, competencia y precisión de los actos impugnados, que son del I al IV, si no hay observaciones, ¿se pudieran aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE). APROBADOS.**

Desde luego con las observaciones que hizo el señor Ministro Medina Mora respecto de algunas cuestiones de cita de preceptos.

Someteremos a votación nominal la cuestión de la oportunidad en el sentido que les señalaba yo, de que el proyecto propone que es oportuna la presentación de la demanda. Tome la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo creo que la demanda se presentó oportunamente pero bajo la condición omisiva que señalé.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Se presentó oportunamente pero por consideraciones, de mi parte diferentes.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Con el proyecto, con consideraciones distintas.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del apartado V relativo a la oportunidad, pero por consideraciones diferentes de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Sánchez Cordero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Y por lo que toca al VI apartado en relación con la legitimación, pregunto si no hay observaciones, en votación económica ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE). QUEDA APROBADO ENTONCES EL PUNTO.**

Pasamos ahora sí señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena al apartado VII en relación con las causas de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Por su parte, se desestiman las causales de improcedencia hechas valer por el municipio codemandado así como la extemporaneidad aludida por el Procurador General de la República, precisándose que el problema de la falta de promulgación y publicación del decreto y

actos impugnados es precisamente materia del fondo analizar en la presente controversia constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Están entonces a su consideración las causas de improcedencia. Señor Ministro Medina Mora ¿alguna observación? Pregunto entonces si están de acuerdo y si no hay observaciones en votación económica, ¿se aprueba la propuesta? **(VOTACIÓN FAVORABLE). QUEDA APROBADO ESTE CONSIDERANDO DE CAUSAS DE IMPROCEDENCIA, QUE ES EL APARTADO VII.**

Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. El apartado VIII que pongo a su consideración propone que es fundada la presente controversia constitucional, en virtud de que, como lo alega el Poder Ejecutivo actor el decreto impugnado no fue promulgado ni publicado en el medio de difusión oficial del Estado de Baja California, sino sólo en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de dicha Entidad Federativa; en efecto, el proyecto propone calificar de fundado el primer concepto de invalidez efectuado por el Poder actor, ya que en el proceso de reforma constitucional local no se siguió el procedimiento establecido para tal modificación, ya que si bien se cumplieron las fases de iniciativa, discusión, aprobación y sanción, lo cierto es que no se cumplió con el diverso de promulgación y publicación, pues dicho decreto sólo se publicó en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California, la cual si bien es un medio de difusión oficial, no cumple con los requisitos necesarios para que los destinatarios de una reforma constitucional, gobernados y demás órganos del

Estado de dicha entidad federativa conozcan de manera auténtica tal reforma y/o adición, pues su publicación no tiene el alcance necesario para dar certeza y seguridad jurídica a los gobernados y demás entes de gobierno, pues su ámbito de aplicación se reduce hacia el interior del citado Poder Legislativo estatal.

Consecuentemente, para que las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones generales sean obligatorias para sus destinatarios es necesario que se publiquen en el Periódico y/o Gaceta Oficial de cada entidad federativa; en la especie, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California; ello de conformidad con lo sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes tesis aisladas cuyos rubros y textos respectivamente son los siguientes: “PROMULGACIÓN DE LAS LEYES. Si no consta que las leyes o reglamentos han sido publicados en el periódico oficial respectivo, sus disposiciones carecen de fuerza obligatoria, y no pueden ser invocados por las autoridades, para fundar sus determinaciones.” “PROMULGACIÓN DE LAS LEYES. Los periódicos oficiales son los órganos de los respectivos gobiernos, para hacer del conocimiento del público las leyes; y si la publicación de éstas no se ha hecho en ellos, su aplicación importa el quebranto de las garantías que conceden los artículos 14 y 16 constitucionales.”

En esta tesitura, el decreto impugnado en cuanto que sólo fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California es incongruente con el diseño constitucional federal y de dicha entidad federativa, pues si bien cumplió en principio con el procedimiento establecido en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja

California, lo cierto es que al no haberse promulgado ni publicado en el medio de difusión oficial de dicha entidad —Periódico Oficial del Estado de Baja California— carece de obligatoriedad para sus destinatarios, de ahí que lo procedente sería declarar la invalidez del decreto mediante el cual se aprobó la reforma a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; así como del tercero transitorio del diverso decreto número 342; publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California el trece de junio de dos mil trece.

Con base en lo anterior y al haber resultado fundado el concepto de invalidez estudiado deviene innecesario ocuparse de los restantes ya que a ningún fin práctico conduciría, pues en nada variaría la conclusión alcanzada sin que pase desapercibido que el Poder Ejecutivo actor, además del decreto impugnado reclama la inconstitucionalidad de la convocatoria publicada para la designación del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales del Estado de Baja California; sin embargo, su estudio se torna innecesario dado que al haberse determinado la inconstitucionalidad del diverso acto que le dio origen, dicha declaratoria trasciende a aquélla y, por ende, sus consecuencias ya no seguirían rigiendo en el mundo jurídico. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Está a su consideración señoras Ministras, señores Ministros. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Tengo aquí el siguiente problema: no coincido con la forma en la que se lleva a cabo el estudio por varias razones,

luego me acerco a una parte de los efectos pero en otra parte no. Ya sé que los efectos están en un capítulo distinto pero para poderme explicar necesito comprenderlos en mi exposición. Desde ahora ofrezco una disculpa por ello.

La primera razón por la que no estoy de acuerdo con el estudio es porque se hace un análisis largo de lo que dispone sobre todo el artículo 72 de la Constitución, porque como en otros muchos asuntos creo que las entidades federativas —Baja California en este caso— tienen la suficiente autonomía para generar sus procesos legislativos sin necesidad de acudir a las disposiciones que prevea la Constitución Federal —en este caso en su artículo 72— entonces, en ese sentido me apartaría del estudio.

En segundo lugar, cuando se hace el análisis del artículo 112 de la Constitución del Estado de Baja California —es el artículo en el cual se establece el procedimiento de reforma constitucional— no encuentro que exista ninguna disposición —en este caso del artículo 112— mediante la cual se esté ordenando o estableciendo la condición de la publicación, se refiere a promulgación y como todos sabemos son los actos distintos diferenciados.

Podría haber alguna duda en cuanto al último párrafo de este artículo 112 de la Constitución de Baja California; sin embargo, ese artículo 112 se refiere a los procedimientos donde el Congreso del Estado de Baja California participa justamente en función del artículo 115 de la Constitución, participando en el proceso de reformas a la Constitución Federal en este sentido.

Por otro lado, también creo que el artículo 34, o de hecho desde el 30, como viene adicionado el proyecto —páginas cuarenta y

seis y cuarenta y siete— tampoco establecen la condición de la publicación como parte del proceso legislativo, creo que no tiene aplicación.

Para mí donde se encuentra la única solución en este sentido es en el artículo 3 —por cierto también transcrito bien en el proyecto— de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, y creo que por una explicación bastante simple, el artículo 3 es el que nos da la obligación precisamente de esta publicación dice: “Serán materia de publicación en el Periódico Oficial del Estado: I. Las leyes, decretos, iniciativas al Congreso de la Unión y acuerdos expedidos por el Congreso del Estado”. Creo que si entendemos esto en un sentido amplio, más como determinación legislativa o efectos de un proceso legislativo que como actos concretos, aquí es donde está efectivamente la obligatoriedad para esta misma publicación.

Si lo entendemos así y entendemos que no podría aceptarse bajo estas determinaciones que algo tan importante como una reforma a un precepto constitucional quedara sin publicación, con independencia de que se hubieren satisfecho todas las anteriores etapas procedimentales, creo que entonces sí lo determinamos en ese mismo sentido, y esto me es importante —insisto y ofrezco una disculpa—, voy a adelantar un poco de lo que va a ser la discusión siguiente.

Creo que si se ve así, no se ha violado ninguna etapa del procedimiento legislativo, no hay en la forma en que tiene construida esta Suprema Corte la manera en la que nos referimos al proceso legislativo ninguna violación a principio democrático o a principio de representatividad o a posibilidad de expresión de los diputados.

No está legado el problema de quórum, de asistencia, no está de quórum de votación, dictámenes, formas de la discusión —como en otros casos— en el propio Estado de Baja California hace algunos años conocimos donde sí se habían presentado algunas irregularidades importantes en el proceso.

Si lo que al final del día no hay —por eso era lo interesante aquí lo omisivo— si al final del día lo único que no hay es el acto de publicación, ¿por qué invalidamos el decreto que está publicado en la Gaceta Parlamentaria? ¿Por qué no simple y sencillamente le ordenamos a la Cámara que ordene o remitir al gobernador del Estado para efectos de que con fundamento en la Ley del Periódico Oficial del Estado ordene la publicación de la reforma, genere sus condiciones transitorias y se siga adelante con estas mismas condiciones?. Perdón que haya entrado un poco a este tema pero me era importante para determinar estos efectos.

Entonces, al final del día comparto algunos de los razonamientos del proyecto, —me parecen muy bien elaborados— pero también me separo de muchos de ellos porque no creo que el fundamento —insisto— del artículo 116, del artículo 112 sean lo suficientemente fuertes como para llevarnos a asemejar el proceso de reformas local con el federal, del precepto constitucional local no se desprende la obligación de publicación; esto creo que tiene que construirse sistémicamente desde otra manera, y creo también que esa misma condición nos llevaría simplemente a ordenar la purificación de este procedimiento mediante la publicación del Decreto en el Periódico Oficial del Estado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Franco González Salas por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras Ministras y señores Ministros, en primer lugar, también como lo he hecho en varios asuntos me separo de toda la vinculación que se hace de la Legislación Constitucional Federal con la del Estado, realmente no hay ningún precepto que vincule a los Estados para seguir las normas, en este aspecto que rigen en materia federal.

Y creo que lo fundamental es entender el sistema constitucional del Estado que, en mi opinión, no viola ninguna de las normas de la Constitución Federal para la reforma constitucional local.

El problema se fija entre promulgación y publicación. Me parece que la promulgación –lo digo con el mayor respeto a quien piense diferente– no juega en este análisis porque no hay ninguna mención a este efecto, –lo voy a señalar ahora– y en todo caso, es la publicación como un efecto natural para dar a conocer una reforma, ésa es mi posición personal.

Me explico, está en el proyecto el artículo 112 de la Constitución local, que es el que rige el procedimiento y que no está impugnado en su constitucionalidad, sino en un efecto que pretende darse. Dice el primer párrafo del artículo 112: “Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias (sic) partes del número total de diputados se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, –

ésta es la parte importante para mí— de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución”. En ningún momento el artículo habla de promulgación o publicación.

Los restantes párrafos del artículo se refieren a condiciones específicas pero que no impactan al razonamiento que pretendo compartir con ustedes.

Ahora bien, también se podría decir que tenemos los artículos relativos al proceso legislativo, y creo que éstos tenemos que interpretarlos en sus términos, son reglas generales. El artículo 33, efectivamente dice: “Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y Promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esta Constitución”. Consecuentemente, hay una excepción a esta regla general, y me parece que estamos en presencia de dos situaciones diferentes. El artículo 112 claramente establece cómo se concluye el proceso legislativo de reforma constitucional local, y no sólo eso dice: que concluido ese proceso se considerará que la reforma está incorporada a la Constitución.

Y lo que para mí es muy importante es el artículo 34, en la parte en que dice: “G. El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 constitucional”.

Consecuentemente, desde mi punto de vista sé que ha sido un tema muy debatido, aquí no puede haber en sentido estricto

promulgación dado que el gobernador no tiene facultades para hacer observaciones. Esto quiere decir que constitucionalmente – y no encuentro ninguna violación a las disposiciones de la Constitución Federal– se dispone que la reforma que ha aprobado el Congreso interpretando sistemáticamente este párrafo del artículo 34 y el artículo 112 de la Constitución no puede ser de ninguna manera objetado por el gobernador; consecuentemente, me parece que esto es clarísimo en la Constitución Local.

Aceptaría que alguien piense y que diga que esto viola algún precepto de la Constitución Federal, no lo veo, y es una decisión que le corresponde soberanamente al Estado de Baja California definir para su proceso de reforma constitucional. Si esto es así, consecuentemente, el problema tendríamos que verlo simplemente con la óptica de la publicación.

Entiendo que respecto del marco constitucional y legal de Baja California bastaría con esto para que haya reforma constitucional; sin embargo, efectivamente creo que por orden práctico valdría la pena considerar que dentro de la propia estructura constitucional y legal de Baja California, la publicación que no tiene que ver en estricto sentido con la figura de la promulgación, debe darse para efectos de publicidad, porque es absurdo que una norma no se dé a conocer, y si hay un órgano oficial para dar a conocer esto, me parece que lo más conveniente es señalar que efectivamente —y de hecho hay otro argumento, perdón, que se me escapaba que es importante— que si ustedes ven en el decreto de reformas involucrado en el asunto que estamos analizando, al final del texto del decreto se habla de enviarlo para su publicación al Ejecutivo; consecuentemente, creo que hay elementos para considerar que

esto tiene un sustento dentro del sistema jurídico y que es una cuestión natural para que una reforma que ya se ha dado y que tiene estas características sea conocida universalmente porque es el medio oficial de difusión de las reformas.

Consecuentemente, no me meto en los efectos en este momento, simplemente anuncio que no estaría de acuerdo porque por la explicación que he dado y he tratado de sustentar, en mi opinión, hay ya una reforma constitucional cuyo proceso legislativo no está impugnado y consecuentemente, se debe considerar válido. Si este Pleno considera que lo que está siendo omitido es el efecto de enviarlo simplemente para que se publique, porque yo no estaría de acuerdo en utilizar la palabra “promulgación” en este caso; entonces el efecto que deberíamos dar sería ese. En su momento abundaré al respecto, muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. De manera muy similar a lo que acaba de expresar el señor Ministro Franco, yo estando de acuerdo con el sentido final en cuanto hace a la publicación de esta reforma constitucional no estaría de acuerdo con las consideraciones que lo sustentan muy principalmente aquéllas que revelan un contraste con la normatividad federal y, en lo particular, con el tema de la promulgación que aquí ya se ha explicado; y lo digo porque al revisar este Tribunal Pleno las controversias constitucionales 81/2013 y 84/2013, precisamente el Estado de Baja California concluyó de una manera distinta a lo que aquí se sustenta, lo digo en esta función.

En aquellos casos —traigo a la memoria de ustedes— lo que se controvertía era una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en donde se cuestionó el hecho de que el gobernador no publicó esta reforma no obstante que se le envió; a su vez, el gobernador argumentaba la inconstitucionalidad del decreto que la aprobó, precisamente hecho en la Gaceta Parlamentaria del Congreso, y uno y otro establecían —en una circunstancia diferenciada— que no tendría por qué hacer observaciones. La decisión de este Tribunal Pleno terminó por determinar que efectivamente aun tratándose de la Ley Orgánica del Poder Legislativo podría ser observada por el Ejecutivo y, en esa medida, la publicación hecha de manera directa por el Congreso en su gaceta dándole entrada en vigor a partir de una determinada fecha resultaba violatoria del texto constitucional del Estado de Baja California.

Lo cierto es que para llegar a esta conclusión hubo que hacer un ejercicio comparativo entre todas aquellas disposiciones legislativas que debieran o no tener un proceso de observaciones para llegar a su publicación, y entre ellas se dijo: con toda claridad las únicas que podrían obviar ese procedimiento serían aquéllas que ordenen abrir o cerrar sesiones del Congreso, se emitan por el Congreso cuando actúe en funciones de jurado de sentencia o aprueben reformas constitucionales en términos del artículo 112 de la Constitución Local. Esto es, para arribar a la conclusión de que la Ley Orgánica sí podía ser observada por el Ejecutivo se excluyó de ese procedimiento, entre otras las reformas constitucionales que es nuestro caso.

En esa medida creo que si el antecedente muy próximo, nada remoto acerca de lo que ya este Tribunal se pronunció, en tanto

requieren o no de una posibilidad de observaciones tendría que ser recogido por esta controversia constitucional; desde luego esto queda sólo a sugerencia para el ponente, en caso de que no lo sea yo estaría a favor del aspecto de publicidad, en tanto creo que además de la publicación que se tiene que hacer, como bien lo señaló el señor Ministro Franco, en el órgano de difusión interno del Congreso, que es la Gaceta Parlamentaria para efectos de conocimiento general en todo el Estado, el Periódico Oficial sería el instrumento correspondiente; sin embargo, creo que son valiosas todas las consideraciones y observaciones que se hicieron en esta controversia constitucional en tanto para poder justificar por qué sí tendría que hacerse este trámite completo, en el caso de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, se excluyó de esta normatividad, entre otras la Constitución que es nuestro caso; y ahí están dadas precisamente las fórmulas que este Tribunal Pleno empleó para llegar a esa misma conclusión; de cualquier manera, me parece que es importante decir que aun cuando yo habré votado o voté en aquel caso en contra, lo era simplemente porque consideraba que la Ley Orgánica del Poder Legislativo se sumaba a esas tres posibilidades encontrando una cuarta pues era la normatividad que regía precisamente al Congreso; de ahí que la injerencia sobre la materia de observaciones hecha por el Ejecutivo me parecía fuera del rango constitucional, pero eso sólo por las características específicas de esas controversias, lo cual no me impediría estar de acuerdo con el sentido de esta controversia; sin embargo, creo que los razonamientos de aquéllas son valiosos precisamente para éstas; recuerdo los números son: 81/2013 y 84/2013, de dieciocho de marzo de dos mil catorce. Es cuanto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. También tengo diferencias con el tratamiento del proyecto y me parece que aunque tradicionalmente separamos lo que es la invalidez de los efectos, en este caso, –al menos para mí y lo ha sido también para otros de los señores Ministros– es muy complicado poder separar las dos cosas porque están íntimamente relacionados.

En primer lugar, –reitero lo que he sostenido en muchas ocasiones y ya también otros señores Ministros lo han manifestado hoy– me parece que el modelo de la Constitución General no es necesariamente aplicable a los Estados. Simplemente llamo la atención que el proyecto al final dice que no es aplicable el artículo 72 pero lo construye, y quizás valdría la pena eventualmente no incluirlo; sin embargo, ya en lo que es el análisis de fondo, yo sí tengo algunas diferencias sobre la situación de que se declare la invalidez de todo el decreto por no estar concluida la publicación.

En primer lugar, creo que aunque es cierto que el artículo 112 de la Constitución local no habla de publicación, esto no significa – desde mi punto de vista– que las reformas constitucionales no deban ser publicadas; lo que se ha sostenido tradicionalmente cuando hemos interpretado por ejemplo el artículo 135 de la Constitución General, que tampoco dice que la reformas constitucionales deben ser publicadas y que habla que una vez que se aprueban forman parte integrante de la Constitución es que son aplicables las reglas generales del proceso legislativo de los artículos 71 y 72 de la Constitución General, si esto es así,

me parece que tratándose de reformas locales, en este caso que nos ocupa, también es aplicable el proceso legislativo ordinario, y el artículo 33 de la Constitución dice que: “Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esta Constitución.

Si la ley no fija el día en que deba comenzar a observarse será obligatoria en todo el Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado”.

No voy ahora a debatir las diferencias entre promulgación y publicación hay un gran debate teórico; me parece que lo que acaba de decir el señor Ministro Franco González Salas es acorde, pero sin embargo, nosotros tenemos incluso precedentes que la promulgación no es, sino la publicación formal de una ley; entonces, me parece que hasta cierto punto no es relevante en este caso.

Lo que sí creo es que hay un precepto en la ley que establece esta publicación. Ahora, no está publicada esta reforma, esto quiere decir que todo el decreto sea inválido o que está incompleto el proceso legislativo. En principio, podríamos decir que el proceso legislativo se encuentra incompleto y que lo que procedería, en su caso, es ordenar a la publicación; sin embargo, creo que sí habría que invalidar el artículo segundo transitorio del decreto, porque el segundo transitorio que en otra intervención, ya leí, es el que da la base para que no se publique donde debe publicarse, porque dice: “Las presentes reformas entrarán en vigor una vez que se realice por el Poder Legislativo la declaratoria de incorporación respectiva y se publique en la Gaceta Parlamentaria, órgano informativo oficial el Congreso del Estado.” Consecuentemente, creo que este precepto sí debe

declararse inválido y ordenarse la publicación; por lo demás, es lo que hicimos en un precedente reciente, la controversia constitucional 70/2012 que tenía un vicio semejante y que la mayoría de este Tribunal consideró que en la Ley Orgánica sí había derecho de veto por parte del Ejecutivo, se determinó declarar la invalidez únicamente del precepto transitorio que fijó como fecha de entrada en vigor la publicación en la Gaceta Parlamentaria y se ordenó continuar el proceso legislativo en términos del régimen constitucional local.

Por ello estaría en principio por la invalidez de este precepto o, en su caso porque a pesar de este precepto se ordenara publicar y sea en ese momento cuando en su caso empiece la vigencia de la norma, pero honestamente no veo un vicio que invalide todo el decreto de reformas, veo una reforma incompleta, que le falta un requisito, que obviamente se tiene que invalidar u ordenar la publicación en esta sede, porque en algún órgano está publicada, entonces genera una gran inseguridad jurídica y los designatarios de la norma no pueden simplemente decir: para mí esa reforma no es válida porque no está publicada, se requiere una declaración judicial para ello. De tal suerte que yo estaría, en su caso, por la invalidez solamente del artículo segundo transitorio y porque se ordene la publicación conforme a la Constitución Local. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar. Me ha pedido la palabra la señora Ministra Luna Ramos, pero el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena quiere hacer una aclaración.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Solamente para comentar que el análisis que

se hace de la Constitución Federal no es indispensable para el proyecto y con mucho gusto para evitar la discusión y facilitar el tránsito del proyecto lo podría suprimir y el proyecto quedaría absolutamente intacto y en el mismo sentido.

En cuanto a lo que se ha discutido sobre los efectos, me parece que lo importante es salvar la inseguridad que genera la no publicación, propongo la invalidez del decreto precisamente para que el Congreso lo envíe al Ejecutivo para su publicación como dice el artículo 35 de la norma estatal; me parece que sí aplica el artículo 35 porque si no, llegaríamos a la situación donde las reformas constitucionales no se tienen que publicar y las reformas legales sí se tienen que publicar, me parece que es una lectura difícil de aceptar del régimen estatal.

Me incliné en el proyecto por declarar la invalidez de todo el decreto precisamente por el artículo transitorio al que aludió el Ministro Zaldívar, pero si el Pleno cree que la solución debería de ser reenviarlo al Congreso para que se lo envíe al Ejecutivo, yo no tendría problema en aceptar ese cambio y hacer las modificaciones; sin embargo, me parece que el artículo transitorio que ordena la publicación en la Gaceta Oficial conlleva una intención del legislador de publicarla en esa Gaceta, de ahí desprendo la invalidez de todo el decreto, sostengo que debería ser la invalidez del decreto. Si la mayoría del Pleno opina de otra manera, no tendría alguna dificultad en hacerme cargo de esa modificación; sin embargo sí creo que la intención del artículo segundo es muy clara. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna Ramos por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. El asunto, como habíamos comentado, es un poco imbricado porque el siguiente asunto está directamente conectado con éste, hemos hecho caso omiso totalmente a la otra controversia constitucional, que incluso se está analizando de manera posterior habiendo sido un decreto anterior al que ahorita estamos analizando.

Tardé mucho en entender y lo confieso abiertamente, ¿por qué razón estábamos analizando primero este decreto? Y honestamente decía: bueno, si se está declarando la invalidez por una violación de carácter formal, de alguna manera esto está dejando prácticamente sin efectos alguna parte del otro, pero no, vimos que no porque se trataba realmente de un nuevo acto legislativo en el que sí se está variando de manera considerable lo que dicen los artículos 69 y 70, ahí hay una modificación importante.

Entonces, si la idea es continuar con que debemos analizar este primero, como creo que hasta ahorita parece ser el criterio del Pleno, lo que aquí diría es lo siguiente: ¿Aquí qué se está reclamando? Se está reclamando el decreto publicado el trece de junio de dos mil trece; en este decreto se modificó el decreto anterior, el 342 que se había publicado el año pasado en octubre, –si mal no recuerdo del año pasado– y se transcriben muchos de los artículos aun cuando se habla de que está derogándose un transitorio, no es un transitorio, es un artículo del decreto, el transitorio nada más nos dice vigencia y otras cosas, es un artículo del propio decreto, pero es un error de técnica legislativa.

Entonces, aquí el problema es si se está reclamando este decreto ya emitido en dos mil trece, se está reclamando la

declaratoria de incorporación de la aprobación de los municipios, se está reclamando también el acto de aplicación consistente en la convocatoria.

Entonces, aquí la propuesta del señor Ministro ponente, es en el sentido de que se violó el proceso legislativo porque no se ordenó la publicación en el Diario Oficial del Estado de Baja California, sino que conforme al artículo segundo se decía que para su obligatoriedad era suficiente que esta notificación se hiciera a través de la Gaceta Parlamentaria.

Ahora, el proyecto está elaborado con una construcción partiendo de lo que es el proceso legislativo federal, y luego ya se baja a lo que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California para concluir que efectivamente no se llevó a cabo la publicación y que por esta razón resulta violatorio de estos artículos y debe de declararse su invalidez.

Por principio de cuentas también me aparto de donde se señala que debe hacerse el análisis de los artículos de la Constitución Federal, porque efectivamente estamos hablando de artículos de una Constitución Local, en la que se establece de manera específica cómo se va a llevar a cabo el proceso legislativo relacionado con la reforma a su Constitución y a la creación de sus leyes.

Entonces, aquí no hay realmente ninguna relación con el proceso federal ni que tenga que respetar el proceso local las determinaciones para el federal, entonces ahí yo creo que me aparto de esta construcción del proyecto.

Y por otro lado, también siempre me he apartado y lo reitero en esta otra ocasión, que ya cuando se hace el análisis de la legislación ordinaria consistente en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y donde se analiza este procedimiento ya aterrizado a lo que son las disposiciones de Baja California, pues también me he apartado porque siempre he dicho que las controversias constitucionales son para aducir violaciones directas a la Constitución no violaciones indirectas, pero como siempre se ha construido mayoritariamente el criterio de que esto sí es factible analizarlo en este tipo de controversias yo simplemente me aparto una vez más.

Ahora, hay un proceso legislativo establecido, si ustedes quieren no de manera muy exhaustiva en la Constitución del Estado de Baja California, como bien lo habían señalado varios de los señores Ministros que me antecedieron en el uso de la palabra, el artículo 112 realmente no es un artículo muy explícito en cuanto a cómo se tienen que llevar a cabo las reformas constitucionales en Baja California, pero simplemente nos dice que se debe de presentar una iniciativa, que ésta debe de ser aprobada por las dos terceras partes y que además debe de ser aprobada por la mayoría de los ayuntamientos que integran este Estado.

Ahora, de todas maneras aun cuando ésta sea, podríamos decir, la única reglamentación en cuanto a las reformas constitucionales de manera expresa que se establece en la Constitución, lo cierto es que no podemos desligarlo de todo lo que implica la elaboración de las normas jurídicas en el Estado de Baja California, y tenemos artículos como el 49, que es el que nos dice cuáles son las facultades de los gobernadores, y dentro de estas facultades nos está diciendo precisamente que hay la obligación,

incluso, aquí habla de promulgar y ejecutar, hacer que se cumplan y desde luego la publicación de estas normas.

Ahora, si nosotros vemos el proceso legislativo de este decreto que se está impugnando, en este proceso legislativo una vez que se llevó a cabo la emisión de un dictamen 250 que se emitió por la legislatura, y donde se están estableciendo los transitorios a los que ya hemos hecho referencia, donde dice que para su obligatoriedad basta con que se publique en la Gaceta Parlamentaria, donde dice que debe de remitirse al Poder Ejecutivo para su publicación, ahí nos marca que se haga con fundamento en el artículo 3º, fracción VIII, de la Ley del Periódico Oficial del Estado, que es precisamente la que determina: “Será materia de publicación en el Periódico Oficial del Estado. Fracción VIII. Los actos y resoluciones que la Constitución Política de Baja California y las leyes, ordenen se publiquen en este Estado”.

Y luego, cuando esto se manda hay un oficio donde además se cita incluso otro artículo, que es el 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, esta ley orgánica nos dice en su artículo 161: “Los proyectos de leyes y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo, firmados por el presidente y el secretario de esa mesa”.

Entonces, con fundamento en estos artículos se remite al gobernador del Estado para que haga la publicación correspondiente. En el caso de las reformas constitucionales no se le está dando —como ya lo había mencionado el señor Ministro Pérez Dayán— el derecho al gobernador de hacer observaciones, es cierto, no se le da esa posibilidad; sin

embargo, sí la obligación —en un momento dado— de que se haga la publicación respectiva.

Ahora, el proyecto lo que nos está proponiendo: como no se hizo esa publicación se está violando la última etapa del proceso legislativo, y por esa razón hay que decretar la invalidez del decreto. Ahí coincido con todos los señores Ministros que han participado en el sentido de decir: la determinación de no publicación como se establece en la Constitución y en las leyes que rigen el establecimiento de esta reforma evidentemente no se está cumpliendo, pero el efecto —y perdón que me refiera a éste— de invalidar todo el decreto, ¿realmente se abarca en función de la no publicación? Mi respuesta es no, porque lo único que se está determinando es que no se cumplió con la última etapa que corresponde justamente a la publicación.

Ahora, el hecho de que no se haya cumplido con esta etapa sí constituye una violación ¿y por qué sí constituye una violación? Porque en mi opinión, resulta que no hay la manera de publicación oficial conforme a la Constitución y a las leyes a las que ya hemos hecho referencia.

Entonces, sí existe una violación en este procedimiento, aun cuando en el artículo segundo transitorio del propio decreto se haya dicho que para su obligatoriedad era suficiente que se estableciera en la Gaceta Parlamentaria, entonces, creo que sí existe la violación, que no se cumplió con la última etapa del procedimiento, pero no da para declarar la invalidez de todo el decreto, sino simplemente para ordenar que éste se remita al Ejecutivo y que éste haga la publicación correspondiente, pero de ser así, si la mayoría de este Pleno llega a esa conclusión, entonces, habrá que retirar el asunto y estudiar otros conceptos de

invalidez, porque si vemos la demanda correspondiente, viene *ex profeso* y que ya había señalado el señor Ministro Pérez Dayán, en donde el Ejecutivo del Estado justamente se queja de dos situaciones formales más: la primera es: que se analice por qué en estos casos no se le da derecho de veto; y la otra es: ¿por qué no se le da el tiempo suficiente, según él, para que se lleve a cabo el referéndum respectivo? Y en caso de que esto resultara infundado, porque conforme a las tesis establecidas por este Pleno tenemos la obligación de analizar en primer lugar las violaciones de carácter formal, si éstas se declaran fundadas o infundadas, si no tenemos que entrar al fondo; y en el fondo volvemos otra vez al análisis de violaciones de fondo — podríamos decir—en donde se analizaría incluso si hay o no violación al principio de división de poderes, y otro tipo de situaciones relacionadas con el fondo del asunto, que sí se analizan en la otra controversia constitucional 124.

Entonces, mi opinión es: creo que sí hay razón en todos aquellos de los señores Ministros que han dicho que no da la violación a la no publicación del decreto para efectos de su invalidación total, únicamente para su remisión al efecto de que se publique.

Al ser esto así, no nos da para determinar su violación íntegra, entonces hay que analizar los otros conceptos de invalidez y, en todo caso determinar si estos son o no fundados, empezando por los formales en relación con el veto, en relación con el tiempo para el referéndum y aquellos de fondo relacionados con el principio de división de poderes, que de alguna manera esto ya está analizado también en la segunda controversia constitucional, se podría traer a colación ese estudio y determinar en todo caso su invalidez, pero habría que adaptar el proyecto a esa situación, ¿por qué razón? Porque de lo contrario estamos dejando trunco

el estudio por una situación formal que no alcanzó a que se declare la validez total del decreto respectivo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Tengo la misma impresión que acaba de expresar la señora Ministra Luna Ramos.

Hay una omisión evidente en el presente asunto que se evidencia en el estudio, que el decreto de reformas constitucionales no fue publicado en el Periódico Oficial del Estado para que surta sus efectos. Ésta es una omisión evidente que se alega; sin embargo, existiendo esta omisión o este vicio, ni siquiera es un vicio atribuible al propio decreto; el decreto, ya lo leyó el señor Ministro Franco, en su transitorio quinto establece: “Remítanse las presentes reformas al Poder Ejecutivo para su conocimiento y publicación, en términos del artículo 3º, fracción VIII, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California”; o sea, ni siquiera el decreto contiene el vicio que se está advirtiendo en el proyecto, pareciera que es un tema de ejecución de las órdenes que establece el propio decreto que se está impugnando.

Ahora bien, partiendo de esa base, coincido con quienes han afirmado que esta omisión no puede tener como consecuencia la invalidez del decreto en su totalidad, y no puede tener por efecto la invalidez del decreto en su totalidad: 1. Porque no se alegaron irregularidades o violaciones en el proceso legislativo respectivo, no hay problema con tema de principio democrático, con análisis

por parte de los legisladores y los municipios que intervinieron en el proceso, en fin.

Lo único que faltaría por ponerlo en palabras llanas es: que se cumpla la orden que dio el transitorio quinto de este decreto. Si esta omisión no tiene como consecuencia, –desde mi perspectiva y algunos de los señores Ministros que lo han manifestado– no tiene como consecuencia la invalidez del decreto, entonces creo que tenemos que analizar los argumentos de fondo que se están haciendo valer en la controversia constitucional, porque en el proyecto se sostiene que como se advierte esta irregularidad formal, –por llamarlo de alguna manera– ya no se analizan los argumentos de fondo que vienen combatiendo violación al principio de división de poderes, afectación a la esfera de atribuciones del Ejecutivo local.

En esa medida, creo que habría que, si llegamos a la conclusión mayoritaria o unánime de que no justifica esta omisión la invalidez de todo el decreto, porque el decreto no contiene ese vicio, el decreto ordena que se mande al Ejecutivo para publicar, creo que entonces no tendríamos base para decir: como esta omisión resulta fundada, entonces ya no estudio los argumentos de fondo. Creo que sí se tienen que estudiar los argumentos de fondo y, en su caso, dependiendo del resultado del estudio de esos argumentos llegar al análisis de esta última, digamos así, violación o vicio en cuanto a la ejecución de lo que ordena el propio decreto.

En esa medida, me parece que además, asumiendo desde luego que el decreto ya está vigente, no obstante esta omisión, y tan está vigente que lleva un acto de aplicación que fue una convocatoria para la designación de un funcionario previsto en

esta reforma, porque si dijéramos que como no se publicó no está vigente, entonces ahí entraríamos hasta en problemas de procedencia de la controversia constitucional en contra de una norma que no ha entrado en vigor.

Por tanto, yo sí soy de la opinión también de que habría que estudiar los argumentos de fondo, que como ya vimos, sí vienen analizados en el asunto que viene listado a continuación, pero respecto de un decreto que fue anterior al que estamos analizando ahorita y que fue reformado por el que estamos analizando en este momento. Por ese motivo también estaría en esa tesitura. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo. Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor Ministro Presidente. Muy breve, en relación con esto último que acaba de decir el señor Ministro Pardo Rebolledo, que inclusive me hace simplificar mis argumentos, participando de muchos de los que aquí se han dicho, pero llama la atención, ya el señor Ministro ponente ha prescindido en su proyecto de toda la referencia federal, se ha concretado a las normas exclusivamente locales, una cuestión que comparto definitivamente de que la disposición del artículo 112 constitucional no puede tener una lectura aislada, sino en todo el contexto, inclusive de las disposiciones aprobadas, en tanto que sí, efectivamente no hay la mención expresa del Periódico Oficial, no, pero sí armonizando la disposición si se llega a ello. ¿Qué me inquieta aquí? y eso en función de lo que dice el señor Ministro Pardo Rebolledo. ¿Cuál es la consecuencia ahora de la publicación en la Gaceta Parlamentaria? Que le da vigencia, ya está vigente sin haber

concluido con las etapas formales, procesales, no hay promulgación, no hay la publicación en el Periódico Oficial, lo que le daría ya completa la formalidad constitucionalmente exigida, pero aquí ya la trascendencia y lo vinculo también con una expresión del señor Ministro ponente, en el sentido: yo, fundándolo en el principio de certidumbre jurídica, ¿cuál es la razón de ser de la publicación en el órgano específico? Que le da vigencia ya en ese acto de publicidad habiéndolo sancionado el Ejecutivo. Aquí prescindiendo de estos dos requisitos de naturaleza formal para tener el acto completo constitucionalmente válido, hay un transitorio que lo manda a la Gaceta y la consecuencia es darle vigencia, ya está vigente, pero no se completó. ¿Hasta qué punto se alcanza la convalidación de los vicios formales del procedimiento que son evidentes y qué trascendencia tienen? Lo dejo ahí con una reflexión en función de lo que venimos discutiendo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Silva Meza. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Yo no estaría de acuerdo con esta propuesta que está haciendo la señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Pardo Rebolledo, a partir de la siguiente consideración. ¿Por qué si la norma es perfecta estamos mandándosela al Congreso? Si la norma ya está terminada, concluida, y ha entrado en vigor y ninguno de nosotros está apreciando que se haya realizado ningún vicio, ninguna violación dentro del procedimiento legislativo, esa norma entonces aceptemos que es plenamente eficaz y consecuentemente analicemos estas condiciones. Sin embargo, creo que aquí lo que estamos diciendo es precisamente: la norma no ha alcanzado su eficacia, la norma no

está vigente porque hay un elemento estructural del procedimiento legislativo que es la publicación.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, se lo preguntaba yo ahora, y me decía que suspendió todos los efectos de este decreto; consecuentemente, no se ha procedido al nombramiento, etcétera, se han hecho etapas desde luego, pero no se ha procedido al nombramiento del fiscal, que es la materia de este asunto.

Consecuentemente, si está suspendido creo de eso sí nos tendríamos que hacer cargo, porque me parece que estamos introduciendo una corrección muy fuerte en el sentido. ¿La norma no es válida, o la norma sí es válida?, e independientemente de eso vamos a entrar a analizar los conceptos de invalidez que se refieren al fondo, francamente no considero eso.

Creo que como había venido transcurriendo la discusión –al menos así la entendí– es: efectivamente esta Suprema Corte está considerando que la publicación es un elemento esencial del proceso legislativo, ya sé que hay doctrina, etcétera, que no dice que eso no forma parte de las etapas, pero nosotros estamos considerando que forme –y lo decía bien el señor Ministro Zaldívar– forme parte o no forme parte del proceso legislativo, estamos considerando que es un elemento esencial la publicación en el Periódico Oficial, para que desde ahí se genere entrada en vigor y vigencia, muy bien. Si esto es así, me parece que con la pura anulación se da. ¿Qué estamos haciendo? Vamos a ordenarle al Congreso que mande el decreto al gobernador del Estado para que el gobernador del Estado lo publique, si después quieren venir en otra controversia, que por

lo demás no ha podido tener sus efectos porque está suspendida, bueno, eso ya lo determinarán ellos o no, pero me parece que en este momento nosotros jugar en las dos condiciones en una posición de corrección, sí me parece que es difícil, técnicamente, al menos para mí. En ese sentido, votaría así para no entrar a las condiciones de fondo, sino con el efecto que estábamos tratando entre todos de construir aquí. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío Díaz. Le voy a dar la palabra al señor Ministro Arturo Zaldívar, también me han pedido la palabra la señora Ministra Luna Ramos, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pérez Dayán, pero con la intervención del señor Ministro Zaldívar, pasaremos a un receso, para regresar a la discusión. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy completamente de acuerdo con lo que acaba de decir el señor Ministro Cossío Díaz.

La norma es inválida porque no está publicada conforme lo ordena la Constitución, y quizás en alguna teoría del derecho podríamos decir que la norma es vigente, pero eso no le quita que sea inválida, es una publicación en un órgano que no es el adecuado, que no está es el constitucionalmente correcto; consecuentemente, todos los efectos que cause esta norma son también inválidos al ser inválida la norma al no haberse completado el proceso legislativo; y además, aquí hay que hacer una distinción, si bien el artículo quinto transitorio dice que se remitan las reformas al Ejecutivo para su conocimiento y publicación, lo cierto es que el segundo transitorio establece que

entrarán en vigor cuando se publique en la Gaceta Parlamentaria; entonces, por eso creo que el segundo transitorio sigue siendo inválido, porque esta norma de acuerdo con lo que hemos venido diciendo, no entrará en vigor hasta que no se publique en el órgano oficial del Estado y lo mande publicar el Ejecutivo; de tal suerte que si esto es así, me parece que no podemos entrar a analizar ningún argumento de fondo de un decreto, que es inválido porque no ha completado adecuadamente las etapas del proceso legislativo; por ello, insisto en que, desde mi punto de vista, se debe declarar la invalidez de este segundo transitorio y ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, y una vez que entre en vigor y adquiera plena validez con esta publicación, pues ya quienes resulten afectados podrán impugnar o no de acuerdo a sus intereses o a la situación que se plantee, pero me parece que entrar a analizar el fondo de una norma que es inválida porque le falta una etapa, creo que técnicamente no es plausible; de tal suerte que éste sería mi punto de vista, en el sentido de que nos tendríamos que quedar, —como lo ha manifestado ya el señor Ministro ponente— con la invalidez ya sea total o del segundo transitorio, la orden de publicación y hasta ahí, porque reitero, esta norma técnicamente es una norma inválida y técnicamente no es una norma vigente, aunque de hecho esté causando efectos como norma jurídica defectuosa. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Decreto un receso de quince minutos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena me ha pedido la palabra para una aclaración.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Derivado de las intervenciones de las señoras Ministras y los señores Ministros, yo estaría dispuesto a modificar el proyecto en el sentido de darle el efecto de reenviar para su correcta publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, me gustaría también declarar la invalidez del artículo segundo transitorio, como propone el Ministro Zaldívar, creo y quizá haré un voto concurrente en ese sentido, de que la invalidez del artículo segundo me llevaría a la invalidez de todo el decreto, pero como veo que ya hay una mayoría por el reenvío a su publicación en el Periódico estatal modificaría mi proyecto en ese sentido.

Lo que no aceptaría sería el estudio de fondo, básicamente por las razones ya expresadas tanto por el Ministro Cossío como por el Ministro Zaldívar, las cuales yo comparto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está entonces la modificación aceptada y propuesta por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo que él no acepta analizar las cuestiones de fondo, yo nada más quisiera decir por qué razón a mí me parece que sí sería lo prudente.

Se ha hablado de validez del decreto y se ha hablado de vigencia, que son dos cosas muy diferentes. Para empezar ¿el decreto está vigente? Si no estuviera vigente sería improcedente la controversia constitucional, el decreto está vigente, y está vigente porque el artículo segundo transitorio dijo: “Las presentes reformas entrarán en vigor una vez que se realice por el Poder Legislativo la declaratoria de incorporación y se publique en la Gaceta Parlamentaria”, esto está publicado en la Gaceta Parlamentaria, por tanto, el decreto está vigente, tan está vigente que por esa razón lo estamos analizando.

Ahora, estamos analizándolo justamente porque ya tuvo una obligatoriedad, si ustedes quieren, buena, mala, lo que sea, pero ya estuvo vigente el decreto correspondiente. Ahora, este decreto vigente está siendo analizado en su constitucionalidad; en la demanda se proponen diversos conceptos de invalidez, unos de forma, otros de fondo, entre los conceptos de invalidez de forma, está el que se analiza por el proyecto, donde se dice precisamente que como no se remitió al Ejecutivo para que se publicara en el Periódico Oficial del Estado, no adquirió la obligatoriedad correspondiente y no se cumplió con la etapa final del proceso legislativo, lo cual es totalmente cierto, y coincido plenamente con esto, pero ¿cuál es el efecto que nos da esta situación?, a lo que hemos llegado, según las participaciones de los señores Ministros, ha sido en el sentido de que esto no provoca la invalidez de todo el proyecto, porque nunca se analizaron otro tipo de causas que de alguna manera provoquen su invalidez a todo el proceso legislativo, sino únicamente a la etapa final, y que el efecto de esa etapa final sólo es que se mande para su publicación.

Ahora, si se hacen valer desde la demanda de amparo violaciones formales y de fondo entre las que están la no publicación en el Diario Oficial, la determinación de si debía o no vetarse por el gobernador, si debería o no darse el tiempo suficiente para un referendum y cuestiones de forma relacionadas con la competencia del Congreso y además con la situación de que si hay o no violación al principio de división de poderes, pues si el decreto se consideró para efectos de procedencia que sí estaba vigente y por eso entramos a su análisis, no entiendo por qué nos tenemos que quedar en esa parte y simple y sencillamente soslayar el estudio de los demás conceptos de invalidez, cuando analizándolos podemos llegar a la declaratoria de invalidez total; es decir, ¿qué tanta invalidez le queremos dar?, así de chiquita nada más para que vaya a la publicación o queremos invalidarlo en cuanto al fondo que sí se está haciendo valer.

Por ejemplo, en la controversia constitucional 124/2012, que es la que viene enseguida, se analizan primero cuestiones de fondo y se soslayan todas las de forma. Mi pregunta es: ¿por qué en aquéllas se estudia todo de fondo y aquí se estudia algo de forma y no lo de fondo?

En mi opinión, cuando alguien va a impugnar algo lo que prefiere es tener una declaratoria de invalidez total, de fondo; ahora, si esto impide el análisis de aquello porque no ha habido la discusión o la deliberación en el proceso legislativo, entiendo que no se analice lo de fondo, pero aquí, si en un momento dado, analizándose las otras violaciones de forma se llegara a la conclusión de que son infundadas, podríamos de una vez declarar, incluso la invalidez total por las mismas razones que se está haciendo en la otra contradicción.

Como que se me hace contradictorio que en uno nos quedemos en cuestión formal sin analizar el resto de los conceptos de invalidez; y en el otro, sin analizar cuestiones de forma invalidemos por fondo. Por esa razón, me parece que si esta declaración de invalidez no satisface todas las pretensiones de quien promueve la controversia, ¿por qué no analizar las siguientes? Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. ¿Alguna otra observación? Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En el mismo sentido, si tenemos un decreto en donde se impugna la cuestión de que no fue debidamente publicado, por un lado; y por otro, se impugna porque su contenido resulta violatorio de división de poderes, en fin, todos los aspectos —digamos— sustantivos que se alegan, también creo que hasta por economía procesal debiéramos entrar al análisis de las cuestiones de fondo y no simplemente declarar inválido el transitorio del decreto que le da vigencia con su publicación en la Gaceta Parlamentaria, cuando ya tenemos todas las argumentaciones de fondo donde de resultar fundadas estaríamos invalidando el decreto en su integridad y no solamente dando la orden de que se publique el decreto debidamente, yo entendería y hay precedentes de este Tribunal Pleno cuando la irregularidad que se detecta afecta al proceso legislativo; es decir, que va a implicar que esa iniciativa volverá a ser discutida o se le darán plazos a quien no se le habían dado, ahí entiendo muy bien que las cuestiones formales deban ser de estudio preferente o prioritario respecto de las cuestiones de fondo, pero éste no es el caso.

Aquí el decreto no tiene ningún problema, solamente se va a invalidar un transitorio que le da vigencia con su publicación en la Gaceta Oficial y ya no se analizan los argumentos de fondo que van sobre el contenido del decreto mismo.

Si estudiamos los argumentos de fondo y en el supuesto de que resultaran fundados, lo que vamos a invalidar va a ser el decreto, con la propuesta que estamos analizando solamente se invalida un punto transitorio del decreto. Me parece que hasta por orden lógico debiéramos entrar al análisis de fondo.

Pero aun así, como ya ha sostenido el proyecto del señor Ministro ponente, como comparto la conclusión de que debió haber sido publicado y debe anularse, yo votaría a favor pero con un voto concurrente en el sentido de que debieron haberse analizado todas las cuestiones de fondo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que no puede uno tomar una decisión si no es atendiendo al contenido del siguiente asunto, y es que el siguiente asunto se está resolviendo sobre un tema de fondo que impediría a que el Congreso pudiera hacer la asignación de competencias como lo quiso hacer en la Constitución.

Mi preocupación hoy entonces radicaría en que esta Suprema Corte en un asunto ordena que se remita para su publicación un decreto que contiene un reparto competencial, que juzga

indebido en el siguiente asunto; entonces ya no entiendo qué se pudiera dar; mientras que por un lado diría: cumplo porque te lo envío o lo publicas, también dice: yo ya no puedo publicar aquello a lo que tú ya me invalidaste.

Hoy esto entonces me generaría una dificultad importante en cuanto al cumplimiento de estas dos controversias constitucionales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. A mí no me genera de verdad ningún lío, creo que aquí es una violación procedimental, y si la violación procedimental se da, imaginemos otro caso.

Imaginemos que lo que estuviéramos diciendo es la falta de asistencia de ciertos diputados, no se integró el órgano debidamente, no se generó el quórum de asistencia o el quórum de votación y, consecuentemente, se invalida la norma por un vicio de procedimiento legislativo. ¿Qué hacemos entonces? ¿También estudiamos los conceptos?

Ahora, ¿qué pasa en la siguiente controversia? Pues eso creo que es cuestión de la propia controversia; de esa controversia, a la luz primero de lo que se resuelva en este sentido.

Entiendo los argumentos que plantean los señores Ministros en condiciones de economía procesal, etcétera, pero para mí, dado que hay un vicio procedimental y este vicio procedimental arrastra en su totalidad —por decirlo de esa manera— a la

norma; la norma cae. ¿Cuáles son los otros argumentos? No estamos en posibilidad de analizarlos precisamente porque esa norma tiene un vicio en esas condiciones, repito, sí creo que las condiciones son separadas porque si no tendríamos que haber llegado a una condición de acumulación que no está permitida en controversias constitucionales para resolver integralmente una litis.

Por eso insisto y me parecen muy interesantes los argumentos, pero sí me quedo tranquilo en cuanto a que en esta controversia y en esta resolución de esta controversia nos podemos limitar perfectamente a este mismo efecto. Simplemente lo quería comentar porque han sido importantes los análisis que se han hecho al respecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío Díaz. ¿Alguien más? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Solamente en este sentido comparto el criterio que había expresado el señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena, a mi juicio debe invalidarse todo el decreto, no sólo el segundo transitorio por vicios formales en su expedición, o sea, el decreto no puede ser válido para ningún efecto por no haberse publicado, es la posición que sostengo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Comparto más el criterio que ha sostenido el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Luna Ramos, porque sí considero que aunque estoy de acuerdo en que la falta de publicación debida es motivo de una sanción, de una invalidez, también considero que hay otros argumentos que pudieran

estudiarse respecto del decreto para que se pudiera, inclusive, hacer la exhaustividad de la pretensión de quien demanda, porque nada impediría que publicada la cuestión, precisamente se volviera a presentar una controversia constitucional con argumentos que ya tuvimos en esta demanda y que no hemos estudiado.

Sí creo que la posibilidad de que se haga la publicación, no necesariamente entonces llevaría a la invalidez el decreto, porque si estamos ordenando que se publique, quiere decir que no estamos invalidando todo el decreto; si estamos invalidando el decreto ya no tendría entonces sentido mandar que se publicara. Estoy de acuerdo en que falta o está inconclusa la parte de la publicación, es cierto y que eso no lleva a la invalidez del decreto en total, sino como bien decía el señor Ministro Pardo Rebolledo a la invalidez del transitorio, pero de todos modos ahí hay aspectos, hay conceptos de invalidez que se pueden o deben estudiar con la exhaustividad con que se planteó para poder analizar los vicios que se le atribuyen al decreto más allá del problema de la publicación.

En ese sentido, también estaría de acuerdo con que debe publicarse, no la forma en que se hizo, pero también sostendría mi opinión de que debe hacerse el estudio de los otros argumentos planteados en la demanda.

¿Alguna otra observación? Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Perdón, nada más les leo una parte de una tesis. Recuerden ustedes que cuando analizamos las cuestiones relacionadas con violaciones al procedimiento, lo que se dijo fue lo siguiente: Debe analizarse, en

primer término, las violaciones procedimentales, ¿cuáles? aquellas que trasciendan al resultado; decimos: trasciende o no, no totalmente, trasciende nada más a la notificación. Si el efecto se le diera como lo había planteado inicialmente y como lo sostienen los dos señores Ministros de que abarca la totalidad del decreto yo estaría de acuerdo, pero si no abarca la totalidad del decreto y lo único que se determina es que se vaya a notificar dice: “La declaratoria de invalidez, en el caso de que se hubiera declarado fundada una violación formal que de alguna manera va a traer efectos generales; es decir, la invalidez del decreto total como era el planteamiento original y por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica.

Si la norma deja de tener existencia jurídica totalmente, pues estamos en el caso de que se invalidó y no podemos analizar cuestiones de fondo, porque se tiró absolutamente toda la norma dice: “resultando indebido estudiar primero violaciones de fondo”. Claro, pero se dijo: se violó el proceso legislativo o no se tuvo el quórum adecuado, o no se les dio la participación debida, o hubo violaciones procesales donde se saltaron trámites que trascendieron a la discusión y por esa razón se invalida la norma completa.

Entonces tiene que volverse a discutir para saber cuál va a ser el resultado, que no necesariamente debe ser el mismo; entonces, dice: “cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haber emitido violando el procedimiento carecerían de todo valor”. No es el caso, aquí la norma no carece de todo valor, lo único que se está diciendo: la norma es válida y solamente se está invalidando un transitorio que te dio vigencia cuando todavía no la tenías y se está ordenando a que se notifique por el Legislativo.

Entonces, no estamos en el caso de lo que la jurisprudencia ha señalado en cuanto a la norma pierde toda su invalidez. Si procesalmente o por violaciones al procedimiento pierde su invalidez total, estoy de acuerdo. No hay por qué estudiar nada de fondo, pero si no pierde la invalidez total, sino de una parte, entonces, creo que estamos en la obligación de continuar con el estudio de los restantes conceptos de invalidez. Pero también, al igual que lo señaló el señor Ministro Pardo Rebolledo, si este Tribunal considera mayoritariamente que solamente se debe de invalidar esa parte, estaré con ella y haré un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que por esto era muy interesante el tema de la omisión, porque si tuviera el carácter omisivo precisamente luego repone a través de la orden de publicación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Esta última intervención de la señora Ministra Luna Ramos, me lleva a reflexionar sobre la condición establecida en la Constitución para que la norma pueda ser declarada inválida.

Estamos en un supuesto de ocho votos, ella decía: si la mayoría considera que así debe ser, también haría voto concurrente, pero de cualquier manera quien supusiera que esto debiera llevar el

estudio para prevenir una posibilidad de dar un efecto mayor, supongo tendría que estar en contra, pues esta asunción de la mayoría daría la votación necesaria para que se declarara esta invalidez; no obstante que alguien esté pensando que pueda tener un efecto mayor a través del estudio de los conceptos de violación; esto me lleva por lo menos a la intriga de mi persona de decir: si me sumo a una mayoría que piensa en una invalidez mucho menor que la que realmente debe recibir, qué no sería entonces más bien estar en contra, pues de participarse, generaría esa mayoría calificada de ocho por estar en un supuesto de ellos. Por lo menos, recojo ahora esta intriga que seguramente iré despejando en tanto vaya avanzando esta sesión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto al señor Ministro ponente: la propuesta que él, aceptando las modificaciones que ya señaló, sería ¿declarar la invalidez del decreto o la invalidez de la norma que ordenó la publicación en la Gaceta?

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: La publicación en la Gaceta y el efecto de que se reenvíe al Estado para que se publique en el medio idóneo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿No la invalidez del decreto?

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: No la invalidez de todo el decreto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. En esas consideraciones vamos a tomar la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto modificado y anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Exactamente en los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Estoy con el sentido del proyecto en cuanto declara la invalidez por la falta de notificación por parte del gobernador; pero anuncio voto concurrente porque, en mi opinión, todavía deberían de estudiarse los restantes conceptos de invalidez para declarar una invalidez mayor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Estoy con el proyecto modificado, y reservo mi derecho a formular un voto concurrente una vez que lo vea ya engrosado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En el mismo sentido que el señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Como lo anuncié, estoy a favor de la invalidez que propone el proyecto en relación con el transitorio que le da vigencia con publicación en Gaceta Parlamentaria, pero desde mi perspectiva, debió haberse analizado todos los argumentos de fondo, lo que eventualmente pudiera generar una invalidez de la totalidad del decreto; no emito un voto en contra porque se daría la impresión de que no comparto la invalidez del transitorio, que en realidad sí lo comparto pero me parece que nos quedamos cortos en ese punto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Voto a favor de la solución constitucional que está proponiendo el señor Ministro ponente, independientemente de que considero que el Congreso del Estado vulneró el procedimiento legislativo de la entidad

pretendiendo dotar de vigencia sin haber agotado las etapas de promulgación y publicación; reservaré un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra del proyecto modificado, en función de que considero que procede la invalidez completa por las razones que acaba de expresar el señor Ministro Silva Meza.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Estoy con la propuesta del proyecto modificado en cuanto al transitorio, pero también considero y haré voto concurrente de que debieron estudiarse las otras causas de invalidez que se propusieron, no para obtener una invalidez mayor, sino, no se está obteniendo la invalidez del decreto, simplemente del transitorio que ordena una publicación indebida.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo transitorio del decreto impugnado publicado en la gaceta respectiva, con anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Silva Meza, señor Presidente Aguilar Morales; reserva de voto concurrente para en su caso realizarlo de los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea; con precisiones del señor Ministro Pardo Rebolledo y del señor Ministro Presidente Aguilar Morales y voto en contra del señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pasamos entonces a los efectos ¿cuáles serán los efectos específicos de esta invalidez?; naturalmente puede pensarse que son sólo que se ordene al Congreso, que a su vez lo envíe al gobernador del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado. ¿Están de acuerdo?

Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Creo que habría que hacer un agregado, porque no sólo es para que se publique, sino para que publicado entre en vigor, como se está dejando inválido el transitorio que le dio vigor con la publicación en la Gaceta Parlamentaria, habría que complementar la orden de publicación y que una vez publicado se determine su vigencia.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí, es muy importante.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, desde luego yo lo entendía, no lo mencioné, pero creo que es prudente hacerlo, que la publicación en sí misma es la que genera la vigencia de la norma. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Y también que se agregue que una vez dejado sin efectos esto cae por su propio peso el acto de aplicación, que de alguna manera está basado en este decreto, pero ya no por las razones que se dan aquí diciendo que desde la fecha de la suspensión, no, queda invalidado prácticamente; entonces sin fecha específica, es decir, está totalmente invalidado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entiendo que porque está sustentado en una norma que no ha entrado en vigor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Declarada inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Correctamente. En ese sentido pregunto si están de acuerdo con los efectos que se han señalado. **(VOTACIÓN FAVORABLE). EN VOTACIÓN ECONÓMICA SE APRUEBA.**

QUEDA ENTONCES APROBADA ESTA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 81/2013 CON LAS CONSIDERACIONES, LOS VOTOS Y LOS EFECTOS QUE SE HAN QUEDADO DETERMINADOS.

Continuaremos la próxima sesión con el siguiente asunto de la lista el próximo jueves, para lo cual los convoco a las once de la mañana en este recinto y se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)