

## ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 19 DE ENERO DE 2012.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
3/2010	<p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por la COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, demandando la invalidez del artículo 24, fracción II, de la Ley General del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 31 de diciembre de 2009</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS).</b></p>	<p><b>3 A 47 Y 48</b></p> <p><b>INCLUSIVE</b></p>
13/2010	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Estado de Baja California contra la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez de los artículos 146 y 391 del Código Civil para el Distrito Federal, reformados mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial el 29 de diciembre de 2009</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ).</b></p>	<p><b>49 A 64</b></p> <p><b>EN LISTA</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA JUEVES 19  
DE ENERO DE 2012.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario sírvase por favor dar cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ocho ordinaria, celebrada el martes diecisiete de enero del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros está puesta a consideración de ustedes el acta con la que da

cuenta el señor secretario. Si no hay observaciones consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁ APROBADA SEÑOR SECRETARIO.**

Continuamos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Sí señor Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2010. PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas, y conforme a la propuesta consistente en:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA, LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2010. Y**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, EN LOS TÉRMINOS SEÑALADOS EN LA PRESENTE EJECUTORIA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señoras y señores Ministros, recordamos todos los términos en los que hemos ido llevando el debate de este asunto, dilucidamos la propuesta de suplir la queja deficiente a efecto de estudiar una porción normativa del artículo 24, fracción II de la ley impugnada, y hasta ahí llegamos en la ocasión anterior, y quedamos ya en situación de aludir al fondo, prácticamente, de la propuesta del proyecto del señor Ministro don Fernando Franco, relativo a la interpretación conforme que sustenta precisamente el punto decisorio que él propone . Le pediría al Ministro Franco si quisiera hacer uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muchas gracias. Señor Presidente, señoras y señores Ministros. Como lo comenté en la presentación inicial, este es un tema muy complicado

por lo que involucra y en el proyecto no se está planteando que la discapacidad en sí misma pueda generar la consecuencia, esto es muy importante resaltarlo.

Quiero señalar que ante la intervención del Ministro Cossío surgió un planteamiento de distinción entre “incapacidad” y “discapacidad”, que de alguna manera recoge el proyecto cuando habla de “discapacidad invalidante”, son conceptos que están íntimamente relacionados, que gramaticalmente son voces que pueden tener el mismo significado, pero que sin embargo sí podría distinguirse respecto de estas figuras, y en el caso de que el resultado final en este asunto fuera en el sentido de aceptar que puede haber una interpretación conforme para que el precepto se considere constitucional, yo incorporaría algunas consideraciones en ese sentido, porque me parecen válidas y que le darían mayor consistencia al planteamiento, sin que cambie en esencia lo que se está considerando en el proyecto.

Quiero decir que el proyecto propone que la fracción II del artículo 24 impugnado, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, puede considerarse constitucionalmente válido si se entiende que está hablando de una incapacidad que le impide a un servidor público poder desempeñar su función, de ninguna manera podría interpretarse de otra manera, y para esto quiero llamar su atención sobre varios puntos:

Si ustedes ven, en la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –está transcrita en el proyecto en sus partes fundamentales, a fojas nueve pueden ver– se señala específicamente lo siguiente: “Lo anterior –está diciendo que es inconstitucional– pues resulta justificativo que el Legislador quiera asegurarse que en los Ayuntamientos hay una efectiva y adecuada gobernabilidad.” Primer presupuesto que creo que es importante, que no podemos perder de vista, estamos ante función pública,

intereses públicos; entonces, dice: –repito– “pues resulta justificativo que el Legislador quiera asegurarse que en los Ayuntamientos hay una efectiva y adecuada gobernabilidad; sin embargo, para tales efectos no es necesario e indispensable excluir la participación de los miembros del Ayuntamiento que adquieran una incapacidad puramente física que no necesariamente resulte un impedimento para el desempeño de sus labores”.

Lo cual es absolutamente cierto y yo compartiría, pero precisamente esta afirmación en la propia demanda lleva a considerar que a contrario sensu, si uno de los miembros del Ayuntamiento presenta y me voy a reducir a la incapacidad física que resultara invalidante para realizar sus funciones, consecuentemente, entonces sería válido que se le revocara el mandato por esa condición invalidante —insisto— para realizar sus funciones.

Asimismo, también resalto que en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y esto a páginas sesenta y nueve se transcribe el artículo, señala en su precepto número 5: Que no se considerarán conductas discriminatorias las siguientes, y en la fracción V, dice: Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales.

Consecuentemente, es claro que se está estableciendo un marco diferencial en estos casos por la función a la que se refiere y las condiciones en que se está desempeñando una función de orden público y de interés general.

Consecuentemente, el proyecto, con esto concluyo la presentación muy brevemente y estando muy atento a los pronunciamientos de las señoras y señores Ministros, el proyecto propone que mediante la interpretación conforme como lo hemos sostenido tanto la Primera y la Segunda Sala como este Pleno en otros casos de características similares, es válida para salvar el precepto, estamos

hablando de incapacidad que le impida el desempeño de sus funciones.

Y recuerden ustedes que también como se señala en el proyecto, para que se le pueda revocar el mandato, se tiene que seguir un procedimiento en donde hay garantía de audiencia y defensa.

Consecuentemente, creo que es mi convicción hasta ahora, que el precepto resulta constitucional a través de esa interpretación conforme que se les está proponiendo. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Franco, está a su consideración señoras y señores Ministros.

Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. El día de ayer la intervención del señor Ministro Cossío la verdad es que me causó mucha inquietud, y me puse a investigar al respecto y creo que al menos en mi opinión tiene toda la razón en lo que él manifestó el día de ayer y quiero decir por qué coincido con lo que él mencionó el día de ayer.

Él establecía que había una diferencia muy importante entre lo que es “incapacidad” y “discapacidad”, yendo primero que nada al Diccionario de la Real Academia, encuentro que sí hay una diferencia muy grande entre ambos vocablos: Incapacidad es la falta de capacidad para hacer, recibir o aprender algo, falta de entendimiento, inteligencia, falta de preparación o de medios para realizar un acto, estado transitorio o permanente de una persona que por accidente o enfermedad queda mermada de su capacidad, carencia de aptitud legal para ejecutar válidamente determinados actos o para ejercer determinados cargos, situación de enfermedad o padecimiento físico o psíquico que impide a una persona de manera transitoria o definitiva realizar una actividad profesional y que normalmente da derecho a una prestación de seguridad social.

Esto es “incapacidad”, es decir, aquélla que no puede realizar sus actividades bajo ningún concepto; y “discapacidad” se entiende a la cualidad de “discapacitado” que quiere decir: Dicho de una persona que tiene impedida o entorpecida alguna de las actividades cotidianas consideradas normales por alteración de sus funciones intelectuales o físicas.

¿Qué quiere esto decir? La “incapacidad” supone la no posibilidad de realización de una función, la “discapacidad” no, la discapacidad aun cuando exista la posibilidad de que una persona se encuentre mermada en sus actividades cotidianas, no quiere decir que no las pueda realizar.

Entonces, aquí sí hay una diferencia importante entre los dos vocablos, pero no solamente se establece de manera semántica, sino que también, cuando se da la reforma constitucional al artículo 1º, en la exposición de motivos, la referencia que se está haciendo a cuestiones relacionadas con discriminación, solamente están referidas a discapacidad, nunca a incapacidad, se nos dice en la exposición de motivos que: “La discapacidad tiene serias consecuencias afectando no sólo a quien las sufre por falta de oportunidades para su integración, sino también a la familia y a la sociedad en general”. Dice: “Así en el Programa Nacional de Salud 2001-2006, se señala que las mexicanas y mexicanos pierden un promedio de diez años de vida saludable, como resultado de alguna discapacidad, si la población que sufre algún nivel de discapacidad no es atendida adecuadamente, se generan desajustes psicosociales, problemas de desintegración familiar, analfabetismo, desempleo, mendicidad y una pérdida económica que se ha calculado en setenta y cinco mil millones de pesos anuales, por la falta de productividad de las personas con discapacidad”. Incluso determina que: “En el esfuerzo para conseguir la tolerancia, respeto a la diversidad e igualdad de derechos y conocimientos, la OMS

estableció la diferencia entre deficiencia, discapacidad y minusvalía”.

Define la deficiencia: “Como toda pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica o anatómica, por ejemplo la parálisis de brazos o piernas”. Define la discapacidad: “Como toda restricción o ausencia debido a una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano, y la cual es causada o agravada por el entorno económico y social”.

Y por su parte, la minusvalía es considerada como: “Una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o discapacidad que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso y la cual está en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales, y por consiguiente, está en función de la relación entre las personas con discapacidad y su ambiente, por ejemplo el caso de la reclusión en el hogar de la persona”.

De acuerdo a la OMS, capacidades diferentes tenemos todos y en algún aspecto, somos discapacitados si nos aplicamos los manuales de evaluación. Es por ello que este organismo establece que el término correcto a utilizar es el de “persona con discapacidad”.

De tal manera que de acuerdo a la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado, en Uruguay se menciona que la definición más aceptada para dicha Institución, es la de la persona con discapacidad, agregándole a continuación el tipo de discapacidad, ya sea mental, intelectual, sensorial o motriz, además, establece que el uso de capacidades diferentes no es correcto, pues ello abarca a todos los seres humanos sin definir las características de la discapacidad. —Entonces, no sigo leyéndoles más—.

Lo único que quiero hacer mención es que existe primero que nada, una diferencia desde el punto de vista de interpretación entre incapacidad y discapacidad, y que la exposición de motivos del artículo 1º constitucional de la reforma última, se refiere a discapacidad no a incapacidad, y así lo manifiesta en el párrafo correspondiente de este artículo, cuando dice: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico, nacional, de género, de la edad, las discapacidades, la condición social”; es decir, se está refiriendo a que habría algún problema de inconstitucionalidad por discriminación si estuviéramos en presencia de una discapacidad, no de una incapacidad. Si la incapacidad implica que no puede física o mentalmente realizarse una función, quiere decir que la discapacidad sí es una forma en la que aún se encuentra mermada alguna posibilidad del individuo, sí tiene la posibilidad de realizarla a través de ciertas ayudas.

Debo mencionar además que el artículo 1º constitucional tiene una ley reglamentaria que es una ley general; una ley general en la que se está determinando cómo evitar que se lleve a cabo esta discriminación, pero para la discapacidad, no para la incapacidad, y nos dice en su artículo 1º: “De manera enunciativa y no limitativa, esta ley reconoce a las personas con discapacidad, sus derechos humanos y mediante el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio”. Además nos dice que la idea de esta ley es dar la igualdad de oportunidades en los procesos de adecuación, ajustes, mejoras o adopción de acciones afirmativas necesarias, en el entorno jurídico, social, cultural y de bienes y servicios que faciliten a las personas con discapacidad, su inclusión, integración, convivencia y participación en igualdad de oportunidades.

Además, la idea fundamental es tratar de incorporar a las personas discapacitadas precisamente a la vida social, económica, política y cultural del país, dice: “La observancia de esta ley corresponde a las

dependencias estatales, paraestatales, organismos descentralizados, desconcentrados de la administración pública, a las entidades federativas y a los Municipios”, y esto se realiza a través de acciones positivas, dice: “Las acciones afirmativas, positivas, consisten en apoyos de carácter específico, destinados a prevenir, a compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, incluso existe un capítulo expreso en materia de trabajo y empleo, para determinar que queda prohibido cualquier tipo de discriminación, pero para discapacidad, no para incapacidad, ¿por qué? porque la diferencia estriba en que en la discapacidad pudiere existir alguna acción de carácter positivo por parte de las autoridades estatales, para incorporar a esta persona, precisamente a la vida activa del país.

Entonces, en el asunto que ahora estamos analizando, lo que se dice en el artículo que se viene reclamando es: “Se puede revocar el mandato de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las siguientes causas”, dice: “Fracción II. Por incapacidad permanente física o mental”. ¿Qué es lo que nos está señalando en este caso el artículo reclamado? Que se está refiriendo a la imposibilidad de que la persona que en un momento dado ha sido nombrada munícipe, pueda realizar su función, no a la posibilidad de que se encuentre mermado a alguna de sus capacidades, y que ayudada precisamente por los medios que las propias autoridades a través de la Ley General que establece la reglamentación del artículo 1° constitucional, están obligadas a otorgarle a través de acciones positivas, para que ella pueda reincorporarse a la vida económica, social, cultural, incluso política, hay incluso un capítulo específico donde se dice que tiene la obligación de respetar todas las situaciones que se presenten, con personas que presenten discapacidad, para que puedan acceder a los puestos de elección popular o de designación.

Entonces, aquí, si en un momento dado se está refiriendo a incapacidad, como bien lo manifestó el señor Ministro Cossío en la sesión anterior, en realidad no se está refiriendo a personas con discapacidades, se está refiriendo a las personas que realmente no están en posibilidades de llevar a cabo la función.

Ahora, como bien lo había mencionado ahorita el señor Ministro ponente, esta determinación de la incapacidad para efectos de la revocación del mandato, no es un acto que se haga de manera unilateral, implica todo un procedimiento, en el que evidentemente tiene que existir una garantía de audiencia, y donde evidentemente tiene que probarse: primero, que hubo las acciones positivas, para que en un momento dado esa discapacidad se tuvo que convertir en incapacidad para no permitirle que lleve a cabo la función el munícipe, que a pesar de ello no se logró, pero todo esto hay que probarlo, hay que señalarlo, y que precisamente al no haberse logrado a través de las acciones positivas que se hubieran utilizado, él no puede en un momento dado llevar a cabo su función, porque esa discapacidad que quizá comenzó como tal, se convirtió en incapacidad para efectos de la realización del acto que como funcionario tiene que realizar.

Yo aquí lo que diría fundamentalmente es, que toda incapacidad presupone la existencia de una discapacidad, pero no toda discapacidad conduce necesariamente a la incapacidad, y sobre esta base yo creo que el artículo si se está refiriendo a la revocación del mandato de una autoridad que es incapaz, no es inconstitucional, porque el artículo 1° constitucional, está prohibiendo discriminación para los discapacitados que por alguna situación pueden realizar la función, por alguna situación de disminución, pueden realizar la función, cómo, con la ayuda que en un momento dado se les pueda proporcionar a través de las acciones positivas; es decir, una persona privada de la función visual, bueno, puede en todo caso aprender braille, puede realizar la función auxiliada con muchísimas otras cuestiones que le permitan

realizar esa función, que no le impiden realizar esa función; muy diferente es aquella persona que quedó en estado vegetativo y que evidentemente no puede realizar la función, esa persona está incapacitada, la otra está discapacitada, y por tanto, no se está refiriendo la fracción a quien tiene un problema de discapacidad, que en ese caso sí sería inconstitucional porque sería en contra del artículo 1º una situación de discriminación, pero una persona que está incapacitada debe estar referida a la persona que no puede materialmente llevar a cabo la función.

Pero claro está, esta determinación a diferencia, por ejemplo, de lo que sucede con los militares, que hemos tenido por ahí algunos asuntos; lo cierto es que ahí tienen ellos unas tablas dentro de su ley donde van señalando diferentes supuestos que se van determinando, que a través de ellos si incurren en alguno de ellos no podrían llevar a cabo la función militar, aquí no existe esa posibilidad; sin embargo, el problema que se daría sería de aplicación de la ley, para determinar en el momento que se aplique y se demuestre en el procedimiento correspondiente si en realidad la persona está discapacitada y se le pretende quitar del puesto; entonces sí hay un problema de discriminación y no hay razón para la revocación del mandato, pero si la persona, probado fehacientemente, se determina que está incapacitada porque no tiene la posibilidad de realizar la función, entonces no habría problema ni de inconstitucionalidad, y por tanto, ni de discriminación. Por estas razones, señor Presidente, yo me manifestaría por la constitucionalidad del artículo. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. Decía el Ministro Franco en su intervención, que él quisiera, o pretende o nos propone sostener la interpretación conforme, yo creo

que de verdad no hace falta una interpretación conforme, creo que simple y sencillamente se puede declarar la constitucionalidad del precepto, yo no vería, porque la interpretación conforme parte de la idea de decir que hay una discapacidad invalidante y otra no invalidante; yo creo que si nos quedamos con los dos términos, que ahora señalaba muy bien la Ministra Luna Ramos, de discapacidad y de incapacidad, con eso es suficiente, y lo decía muy bien la señora Ministra Luna Ramos, si ustedes ven el artículo 24, en su fracción III, dice: “Se puede revocar el mandato a los señores del Ayuntamiento por alguna de las siguientes causas: II. Por incapacidad permanente física o mental”.

¿Aquí qué puede acontecer? Pudiera haber acontecido que el Legislador de Jalisco dijera: –coma– “entre las cuales se considerarán”, y nos hubiera puesto ahí un catálogo que estaba muy bien en la posibilidad de hacerlo con su facultad legislativa. Aquí estaríamos revisando si esas razones pueden ser o no consideradas lo suficientemente discapacidades primero, o incapacidades de verdad, o causas graves, porque también esto hay que relacionarlo con la fracción I del artículo 115 que es la única posibilidad que prevé para revocación del mandato las causas graves.

Consecuentemente, aquí tendríamos, digámoslo así, un material normativo para analizarlo a la luz de la Constitución; sin embargo, como no lo hizo, entonces, ¿qué es lo que sucede? Simplemente tenemos que decir. ¿Es la incapacidad permanente física o mental una razón prima facie suficientemente fuerte para permitir una revocación del mandato? Yo en lo personal creo que sí. ¿Dónde se podrá demostrar esto? Pues evidentemente en el proceso que se abra ante la Legislatura del Estado para llevar a cabo la revocación del mandato.

Supongamos, y es algo que puede acontecer en cualquier momento, que la persona que está desempeñando este cargo, como decía la señora Ministra, tenga un accidente vascular, por ejemplo, y un coma profundo derivado del mismo. ¿Es suficiente esa situación o no? Pues en el proceso se tendrán que llevar dictámenes médicos, se tendrá que determinar si es reversible o no, si existe la posibilidad de que esa persona en un determinado momento regrese a una situación que le permita comprender lo que está haciendo, votar lo que está haciendo, tomar decisiones dentro de su cargo en el Ayuntamiento, etcétera, o no, pero todo esto es un problema que se tendrá que dar en términos del proceso mismo.

Pensemos también en la condición física, la persona pierde una extremidad en un grave accidente, yo no veo, una vez cubierto el período de recuperación de las licencias correspondientes, porque la ausencia de una pierna, o de un brazo, de una mano, los dedos, cualquier cosa de este tipo, un ojo, sea una razón para esta pérdida; pero eso se tiene que ver en el momento concreto y a partir de las condiciones concretas que se estén presentando, primer aspecto. Segundo aspecto. Lo decía también muy bien la Ministra Luna Ramos, todo lo que está en nuestra legislación y en nuestros elementos se está refiriendo a las causas de discapacidad, esto no quiere decir, desde luego, que las personas que están incapacitadas o declaradas incapaces, no tengan protección de derechos fundamentales, tienen derecho a la salud, si es una incapacidad parcial tienen derecho al trabajo en condiciones restringidas, tienen derecho a la privacidad, tienen derecho al honor, tienen derecho a muchas cosas, lo que aquí estamos haciendo es la acotación específica; es decir, no quiero que parezca que cuando decimos: ¡Ah! sí, esto es sólo para discapacitados o para incapacitados, estamos a uno o a otro dejándolas, y todo el marco de la protección constitucional que es un marco importante también para las personas que están incapacitadas; y en tercer lugar, ahí hay una cuestión que me preocuparía y por eso no votaré así, por la

declaración de inconstitucionalidad, porque si nosotros asumimos que son semejantes incapaces y discapaces o discapacitados, vamos a acabar metiéndolos a todos en un mismo saco y vamos a asimilar a los discapacitados con los incapacitados y esto sí me parece un asunto sumamente delicado; si hay dos categorías que por determinaciones físicas, que por determinaciones médicas son posibles de hacer, no las revolvamos, mejor aclarámoslas en toda su profundidad, y esto yo creo que es la importancia de este proyecto que se nos está presentando con los ajustes que le quiere hacer el Ministro Franco, para de una buena vez decir: Esto vamos a entender por discapacitados, esto por incapacitados, estos tienen un régimen de protección constitucional, insisto, muy importante el derecho a la salud porque precisamente están en la posibilidad donde requieren una atención médica esmerada, etc., y esto es el régimen de los discapacitados, pero suponer que no existe nada y suponer que aquí en este artículo se está hablando de discapacitados tal como lo planteó en su demanda la Comisión de los Derechos Humanos, creo que es revolver todo con todo y al final de cuentas lograr, desde mi punto de vista, que terminemos tratando a los discapacitados como incapacitados, y esto sí creo que es una cuestión muy seria en términos de la conformación de derechos humanos, en términos del párrafo tercero tenemos un mandato y el mandato nos dice: Demos la mayor protección pro-persona. Creo que las protecciones comienzan con la construcción de categorías. Yo por eso creo que con estas cuestiones se puede hacer, lo único que sí insistiría, que más que una declaración o una interpretación conforme, no creo que sea necesario, simple y sencillamente, yo en lo personal le pediría al Ministro Franco que dijera que la Comisión plantea un tema como si estuviera, o leyendo el artículo como si estuviera referido a los discapacitados, cuando en realidad el precepto no tiene nada que ver con los discapacitados y por supuesto sí generar un estándar muy riguroso para los casos de la aplicación concreta, ¿quién cabe?

y ¿quién no? en una y otra categoría, pero eso no se puede hacer en una acción, con ese enunciado normativo y en este momento procesal, yo creo que esto sí es una cuestión que simplemente sería: Sería rigurosos para determinar cuando la incapacidad es permanente, cuando tiene una naturaleza física, cuando tiene una naturaleza mental y simple y sencillamente decir, con ese alto estándar porque no se puede y lo digo con el mayor respeto, estar clasificando a las personas sin más como discapacitados o como incapacitados porque eso genera consecuencias importantes, en este mismo sentido, creo que esto sería un mérito enorme de este proyecto para dar luces en un tema que sí es muy importante para la vida pública. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente.

Yo pienso también que el artículo soporta el reconocimiento de su constitucionalidad y cambiando de parecer respecto al inicial de que una interpretación conforme resultaría adecuada en la especie, pienso que no, pienso que es constitucional; tengo en mi mano el texto, el epítome dice: Se puede revocar el mandato de los miembros de Ayuntamiento por alguna de las siguientes causas, fracción II, por incapacidad permanente, física o mental; tiene razón la señora Ministra, estoy fraseándola cuando dice: Puede existir una incapacidad permanente física con plena lucidez mental, lo cual llevaría a la aplicación del artículo porque habría discapacidad física y por tanto la razonabilidad de esto se compadece de lo dicho por el artículo 1° de la Constitución, no se trata de un acto discriminatorio o bien plena capacidad física y nula capacidad mental, algún accidente vascular, yo que sé que permita la locomoción, la coordinación de movimientos, pero no el funcionamiento del cerebro o del intelecto.

Hay ejemplos dramáticos verdad, Stephen Hawking, él tuvo un padecimiento, una especie de esclerosis que precisaba ayer el señor Ministro Luis María Aguilar en una plática privada, derivada de un accidente automovilístico que lo llevó en picada a perder toda actividad física y muscular, pero su cerebro estaba intacto, ¿cómo obtuvieron la manifestación de su intelecto? Le practicaron una traqueotomía, para que a través de la lesión correspondiente a esta operación quirúrgica expeliera aire, el cual mediante un aditamento, aprovechando la información o el funcionamiento binario de los ordenadores, pudieran registrarse sus impulsos y por lo tanto convertirse en lenguaje y aprovechar sus ideas.

Alguien que asistió a una conferencia que él impartió dice que es terrible, porque para decir dos palabras tarda segundos y a veces minutos, que entonces son conferencias de una lentitud pavorosa, pero que siempre quien asiste, independientemente del cansancio por la atención prendida sobre un lenguaje muy lento, siempre sale con alguna enseñanza, porque tiene una gran inteligencia, matemático, físico, etcétera.

Estamos en la presencia de nula actividad física salvo el expeler y aspirar, pero plena actividad cerebral. Yo pienso lo siguiente: No hay alternativa, estaría incapacitado para ser miembro de un Ayuntamiento, no podría nadie moverse a esa velocidad para poder tomar acuerdos en un Cabildo, por ejemplo.

Por tanto después de reflexionar sobre el tema llego a la conclusión de que es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Aguirre. Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muchas gracias señor Presidente. Como lo adelanté desde el día de antier, comparto el

sentido del proyecto, aunque no la forma como se reconoce la validez de la norma impugnada.

En la consulta, el señor Ministro Franco propone hacer una interpretación conforme del precepto que se combate, que supone que en principio el precepto resulta inconstitucional al establecer una limitación discriminatoria y carente de razonabilidad, pero que puede admitir una interpretación distinta, dice el proyecto, acorde con la Constitución si se entiende que sólo la incapacidad permanente física e invalidante; es decir, aquella que impide desempeñar las funciones inherentes al cargo que se ocupa dentro del Ayuntamiento sólo eso es causa de revocación de mandato.

Contrario a esto que consigna el proyecto, en mi opinión, el precepto es constitucional, no requiere de una interpretación conforme, ya lo habían dicho la Ministra Luna y el Ministro Cossío.

La causa de la revocación de mandato que establece el precepto no encuadra dentro del supuesto de prohibición de discriminación a que se refiere el artículo 1º, último párrafo constitucional, relativo a las discapacidades, entendidas tales como restricciones o ausencias debidas a deficiencias, ausencias de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para cualquier ser humano, sino se refiere a los casos en que un miembro, un integrante de un Ayuntamiento cae en incapacidad laboral; es decir, ve anulada su capacidad para ejercer el cargo para el que fue electo.

En efecto, para mí el artículo que se impugna no discrimina a personas con discapacidad, sino que establece válidamente que un miembro del Ayuntamiento puede ser removido de su cargo si adquiere, durante el periodo de su ejercicio, una incapacidad que lo inhabilite para continuar desempeñando las funciones que tiene encomendadas; lo que de manera alguna contraviene lo dispuesto en el artículo 1º constitucional.

En este sentido, aun cuando el artículo que se impugna no se refiere expresamente a una incapacidad laboral, la incapacidad permanente física que establece como causa de revocación de mandato, no la puedo entender de otra forma, sino necesariamente como aquella que impide a un integrante del Ayuntamiento cumplir con el mandato que le fue conferido, si se le vincula con otras disposiciones del ordenamiento jurídico al que pertenece, relacionadas con la propia revocación del mandato, las facultades y obligaciones que se establecen a cada uno de los integrantes del Ayuntamiento y la necesidad de que el Ayuntamiento funcione en un ambiente de gobernabilidad.

Para finalizar, considero, que el proyecto, con todo respeto señor Ministro ponente, debiera hacer referencia a los preceptos legales que establecen el procedimiento de revocación de mandato que prevén el derecho de audiencia y defensa de la persona que pudiera resultar afectada, precisando al efecto que sólo a través de dictámenes médicos que determinen la condición invalidante, esto es, el nexo causal entre la incapacidad adquirida y la inhabilitación para continuar desempeñando el cargo, solamente así podrá justificarse la revocación de mandato del munícipe de que se trate. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente.

Yo estoy absolutamente de acuerdo con las consideraciones que ya ampliamente nos hizo la Ministra Luna respecto de las diferencias conceptuales de incapacidad y discapacidad. Las palabras por sí mismas, tienen un significado etimológico incluso diverso.

Discapacidad, presupone y tiene un prefijo, que tiene que ver con dificultad; mientras que incapacidad, que es “in”, con negación absoluta.

Esto es una cuestión muy importante porque en medicina no es lo mismo la incapacidad que la discapacidad; y estando de acuerdo con eso, yo creo que desde luego se deben ver desde distintos puntos de vista, en términos generales, como se ha expuesto, porque no es lo mismo, como decía en el ejemplo de Stephen Hawking, que a esta persona o este personaje de la ciencia moderna se le pudiera pedir que fuera cargador en una empresa de mudanzas, cosa que no podría hacer; o bien, como lo es, un profesor de altas matemáticas en Cambridge, lo cual desempeñaba todavía hasta hace relativamente poco.

Yo creo que ahí entonces el concepto tiene que relativizarse porque lo que entiendo yo es que la fracción II de este artículo se está refiriendo, es a la incapacidad para desempeñar el cargo, no una incapacidad general o absoluta, sino la incapacidad relativa a desempeñar el cargo.

¿Cuál es esa incapacidad? Que a pesar de que pudiera tener muchas otras capacidades o aun que tuviera solamente una discapacidad relativa, esa discapacidad inclusive podría incapacitarlo para ejercer el cargo, entonces tienen que estar relativo a la función que se está tratando de desempeñar y, por lo tanto, la incapacidad a que se refiere la fracción, tiene que entenderse, desde mi punto de vista, para el desempeño del cargo, y no en abstracto o en general, para una incapacidad física de una persona que como se puso el ejemplo, está en coma, pues desde luego no puede realizar ésa ni ninguna otra función, sino aquella dificultad o impedimento que le impida desempeñar el cargo, lo cual tiene que ver –desde luego– con el derecho de toda persona para poder ejercer esos cargos como un derecho humano, pero que

además trasciende hacia ello porque la incapacidad se establece, y por ello, la privación del cargo en relación con la función misma del órgano público, o sea, esa incapacidad desde luego tiene que ver con la persona, pero está establecida en la ley en función de que el órgano público pueda seguir funcionando porque esta es una cuestión de interés público, que el órgano municipal pueda continuar en sus funciones y continúe de la manera adecuada y conveniente para la sociedad o para el entorno social para el cual está diseñado este órgano político jurídico. Por eso, yo creo que independientemente de hacer un concepto absoluto sobre incapacidad y discapacidad, es cierto, tenemos que definirlo en relación concreta con la incapacidad para ocupar el cargo, no sólo en función del derecho humano de la persona que –desde luego– es lo básico y lo fundamental, sino también tomando en consideración el funcionamiento mismo del órgano que tiene un interés público para que pueda seguir funcionando, con mayor razón cuando este tipo de funcionarios han sido designados por elección popular, en donde el voto del pueblo –de la gente– ha determinado que él sea el que ocupe ese cargo; en ese sentido, si se entiende de esta manera –como yo lo estoy entendiendo– y desde luego, esa incapacidad derivada de cualquier circunstancia específica que lo incapacite para el cargo deba ser a su vez probada o verificada a través de los medios que se establecen, yo considero que en ese sentido, la ley o esta disposición de esta fracción II, no necesariamente es inconstitucional y por lo tanto, yo votaré –hasta ahorita– por la constitucionalidad de la norma. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Presidente. Me queda claro también que no podemos confundir los preceptos a los que se ha hecho referencia: “incapacidad” o

“discapacidad” son términos distintos y cada uno tiene su connotación definida, pero yo me pongo a pensar, ojalá que las autoridades que interpretan y en su caso, aplican la norma que se está impugnando, todas tengan la agudeza, la precisión y la profundidad de conocimientos que aquí se han expresado por parte de mis compañeros. A mí me parece que el término de “incapacidad” es un término que ha venido evolucionando, precisamente en este ámbito de la “no discriminación”, y de ahí es de donde hemos ido caminando hacia estas diferenciaciones, como ya se decía por ahí: “todos tenemos algún grado o algún aspecto de incapacidad”, hay habilidades que no nos son propias y no podemos hacerlas y esto antes así se llamaba ¡verdad! bueno, pues “yo estoy incapacitado para tocar algún instrumento o estoy incapacitado para desempeñar determinada función o para resolver algún problema de tipo científico”, me parece muy adecuado que ahora se esté llegando a este grado de especificación en cuanto a los términos, pero a mí me parece que esto no ha permeado en toda la población, ni en toda la legislación, ni en todos los criterios de interpretación, basta ver nuestra Ley Federal de Trabajo. Nuestra Ley Federal de Trabajo, el artículo 477 dice: “Cuando los riesgos se realizan, pueden producir:

Fracción I. Incapacidad temporal.

Fracción II. Incapacidad permanente parcial.

–Aquí, con la pureza de los conceptos que se han expresado, no estaríamos en presencia de una “incapacidad”, sino de una “discapacidad”–

Fracción III. Incapacidad permanente total, y

Fracción IV. La muerte.

Y se dan las definiciones de estos conceptos:

“478. Incapacidad temporal es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.”

“479. Incapacidad permanente parcial es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar.”

“480. Incapacidad permanente total es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.”

Partiendo de estas bases, a mí me parece que el artículo que estamos analizando, sí podría —como lo sostiene el proyecto— en un enfoque determinado, estimarse inconstitucional, precisamente porque no establece ningún tipo de distinción y porque estos conceptos —insisto— aunque son claramente distintos con esta nueva evolución que han tenido, a mí me parece que esta ley está tomando el concepto tradicional de incapacidad, ya se decía, una discapacidad puede generar una incapacidad para desempeñar un trabajo determinado.

En las definiciones que se leían de “incapacidad” del Diccionario de la Real Academia, hay una en donde habla precisamente de algún impedimento para desempeñar un trabajo determinado y a mí me parece que en ese contexto es en el que se ubica este precepto que estamos analizando.

Se habla de incapacidad permanente física o mental. Esta incapacidad permanente según algunas leyes —como la que cité del trabajo— puede ser parcial o total y si estamos en presencia de una incapacidad parcial —con estos conceptos atrasados, por llamarlos así— entonces el precepto sí podría llegar a ser discriminatorio en el enfoque del desempeño de la función

específica, que en este caso estamos hablando de alguno de los miembros de un Ayuntamiento.

Entonces, a mí me parece que no es incorrecto proponer la interpretación conforme, porque finalmente llega al mismo punto que se ha señalado aquí. A ver, hay que analizar esa discapacidad o incapacidad —según el concepto que se tome— si lo impide para desempeñar las funciones que le son encomendadas a esos miembros del Ayuntamiento.

A lo que me quiero referir es que pudiera haber —en la interpretación que cualquier autoridad haga de esta fracción— pudiera ser que alguna confunda estos conceptos precisamente, los de “discapacidad” con “incapacidad” y llegar a la conclusión que como entra en el concepto de “incapacidad permanente” aunque sea “parcial,” y aunque no le impida para desempeñar su cargo; entonces, procediera la revocación del mandato y en esa hipótesis, bajo esa interpretación, este precepto sí pudiera resultar inconstitucional. Cuando se refiere a una persona con incapacidad parcial en términos de la ley laboral, que le impida desempeñar la función que tiene legalmente encomendada.

Así es que, a mí me parece finalmente que por ambos caminos se llega a la misma conclusión, la validez de la norma, pero también es importante que este Tribunal Pleno deje claro que es necesario un análisis muy cuidadoso en relación con el impedimento o discapacidad que pueda tener una persona, a fin de poder establecer si esto le genera una incapacidad para desempeñar ese cargo específico.

Por estas razones, señor Presidente comparto la propuesta del proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pardo Rebolledo.

Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente, los he escuchado con mucha atención, sin embargo, desde que leí el proyecto, a lo mejor voy a ser la voz disidente, no lo comparto, para mí —como lo adelanté el día de ayer— sí es inconstitucional y voy a decir las razones por las cuales para mí sí es inconstitucional.

Definitivamente no solamente este precepto configura una disposición claramente discriminatoria, sino que desde mi perspectiva tampoco, —y esto es lo más importante para mí— resulta acorde con las finalidades y con la naturaleza de la figura de la revocación de mandato que contempla precisamente el artículo 115 fracción I de la Constitución, en tanto que, a mi entender, los supuestos que contempla, no pueden ser propios de esta figura “revocación de mandato”. Por ello, para sustentar este sentido de mi voto, quiero hacer referencia —en primera instancia— a lo previsto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria en la parte que faculta a este Tribunal Pleno a fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en cualquier precepto del Ordenamiento Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, puesto que como lo señalé, considero que además de que la norma impugnada configura una relación con los artículos 1° y 133 constitucionales, preceptos que fueron señalados por el promovente en su escrito inicial, también estimo que se transgrede la fracción I del artículo 115, en atención a lo que voy a exponer.

Este numeral 24 de la ley impugnada prevé las causas por las cuales se da lugar al inicio del procedimiento de la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento en el Estado de Jalisco y en específico la fracción II impugnada, contempla como tal a la incapacidad permanente física.

En la sesión pasada y en esta también, el Ministro José Ramón Cossío hizo notar un aspecto que me parece relevante, dejar en claro que el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en el escrito inicial, considera que dicha norma debe declararse inconstitucional por establecer una condición discriminatoria por cuestión de discapacidad. Esto es, que el promovente imbrica o asimila este último término con el de incapacidad, que es el que contiene la norma impugnada, cuando ambos conceptos tienen acepciones distintas.

Este aspecto, según se expresó tanto en la sesión de o anteayer, como en la de hoy, es relevante en el estudio porque ya sea a través de su distinción o bien de su imbricación o asimilación, dependería la validez o no de la norma

Si se considera que es importante establecer esta distinción entre los términos “incapacidad y discapacidad”, así como señalar en su caso cuál sería el término adecuado para referirnos a las personas que se encuentran, yo diría: En esa condición de salud o en una capacidad disminuida, como actualmente se dice.

Lo cierto es que con independencia de la terminología que se pueda definir o que se utilice en el precepto impugnado, estimo que lo verdaderamente trascendente en este asunto es determinar si el establecimiento categórico de una condición que tiene relación directa con el estado de salud de una persona que detente un cargo público de elección popular, y subrayo un cargo público de elección popular, es constitucionalmente válida, máxime cuando se establece como condicionante para su permanencia en el cargo.

El artículo 1° de la Constitución Federal en su quinto párrafo establece que queda prohibida toda discriminación motivada —entre otras cuestiones— por condiciones de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este sentido considero que el simple hecho de que la norma combatida establezca como causa de revocación de mandato de cualquiera de los miembros de los Ayuntamientos en el Estado de Jalisco, a la incapacidad permanente física, genera una condición discriminatoria para las personas que detentan esos cargos, ya que se les afecta el derecho fundamental del ejercicio de cargos públicos de elección popular por su simple condición de salud, la cual se entiende como un estado de bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona.

Así, cuando se expide una norma como la que se combate en este asunto, que se refiere a las condiciones de salud de las personas y que se expide con la finalidad de limitar el ejercicio de otro derecho fundamental, indudablemente nos encontramos ante una norma discriminatoria, y por tanto, prohibida por el artículo 1° de la Constitución Federal.

En este sentido, la incapacidad permanente física que se prevé como causa de revocación de mandato en el precepto combatido, es en sí misma discriminatoria.

Por ello, no coincido con el ejercicio de interpretación conforme que se realiza en el proyecto que está a nuestra consideración en donde se considera que este término de incapacidad permanente física, o incluso cualquier otro que se quisiera utilizar para hacer referencia a un estado de salud de las personas, acepta gradualidades, en tanto que no toda incapacidad de este tipo impide que el funcionario municipal respectivo desarrolle su actividad gubernativa, en tanto que no considero que sea esta gradualidad la que condicione la constitucionalidad de la propia norma, sino como lo dije, el simple establecimiento de un núcleo normativo que considere el estado de salud de una persona como justificante para la limitación de un derecho, también de carácter fundamental.

Es indudable que los términos “incapacidad y discapacidad” son distintos; sin embargo, ambos pueden guardar relación con la condición de salud de una persona, en tanto que uno y otro inciden en la merma de la capacidad de una persona.

Este carácter discriminatorio, a mi entender, que tiene la norma, cuya invalidez se demanda en esta acción de inconstitucionalidad, resulta aun para mí, más evidente cuando lo ubicamos en el contexto del artículo 115, fracción I, de la Constitución, en tanto prevé que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio, mismo que será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Asimismo, establece que las Legislaturas locales, de acuerdo a las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

En múltiples ocasiones, este Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto fundamental señalando que en él se establece como prerrogativa principal de los Ayuntamientos, la salvaguarda de su integración y su continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo el cual debe ser respetado, salvo casos extraordinarios previstos en la legislación local, esto es, dicho numeral supremo hace una reserva a favor de los

Legisladores locales para que se establezcan las causas que consideren como graves para dar lugar, ya sean para suspender, declarar la desaparición de Ayuntamientos, así como para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Sin embargo, el ejercicio de esta reserva legislativa no implica el establecimiento arbitrario de una causa considerada como grave que no guarde una congruencia con la finalidad para la cual se estableció cada uno de los cuatro supuestos señalados.

Estimo, que respecto de las causas graves que ameritan la aplicación de una medida de orden constitucional tan trascendente como lo es la revocación del mandato, la cual implica la mutilación de un mandato político que una determinada población le otorga determinado plazo a través del sufragio, debe estar relacionado estrictamente con la actuación que el funcionario desarrolla en su actividad de gobierno, por lo cual a mi entender, cuando se establezca como causa grave una que no guarde relación con el desarrollo de la función pública, sino con la situación particular de la persona que detente el cargo, en tanto que ésta puede resultar ajena a su voluntad y dependiente de una condición de salud, como lo sería la incapacidad permanente física. Entonces, no resultará acorde con la figura que se pretende regular, como es el caso estricto de la revocación demandada.

En este sentido, considero que la incapacidad permanente física, no puede configurar una causa grave que amerite la aplicación de una medida tan extrema, como lo es la revocación, ya que como lo he señalado, la condición de salud de una persona que viene desempeñando un cargo dentro del órgano de gobierno municipal, no puede impedir por sí misma su permanencia en un cargo al cual accedió por mandato popular y en ejercicio de un derecho fundamental.

Además de que la configuración del supuesto normativo impugnado, no guarda relación alguna con la actuación del servidor público municipal en el ejercicio de su encargo sino con su estado de salud, lo cual además de ser discriminatorio dentro de mi óptica personal, no guarda razonabilidad constitucional con la figura que se pretende regular.

Al efecto, no podemos perder de vista que la propia Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en sus artículos 69 y siguientes, pero en un sistema de suplencia de los miembros del Ayuntamiento, el cual por supuesto tiene la finalidad de salvaguardar tanto la propia integración como la continuidad en el funcionamiento del órgano del gobierno.

De manera tal, que si un integrante del Ayuntamiento se ubica en el supuesto de una disminución en sus capacidades, ya sean físicas o mentales, bien podrá ser suplido por quien la propia ley prevé, en tanto continúe esa disminución, o bien, en tanto se agote el plazo para el cual fue electo.

Como se ve, al establecerse este régimen de suplencias, se hace más evidente la incongruencia de considerar al supuesto normativo impugnado como una causa grave de revocación demandante. Finalmente, por todas estas razones, estimo que pueden hacerse extensivas al otro motivo de revocación de mandato que se contiene en la fracción combatida como es la incapacidad mental, ya que también su establecimiento está relacionado con la condición de salud de la persona que detente el cargo público en un Ayuntamiento.

Por lo tanto, y por estas razones, mi voto será en contra de la propuesta y por la inconstitucionalidad o invalidez total de la fracción II del artículo 29 de la ley cuya invalidez se demanda. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Yo diré brevemente, y después como todos, hacer muchísimas reflexiones en relación con este asunto en tanto tiene muchas aristas, y sobre todo algunos elementos que se han prestado a la confusión, van desde la elaboración de la demanda, el proyecto lo recoge, el manejo de los dos términos que finalmente nos han llevado, nos han orientado a tomar una determinación en cuanto a la propuesta del proyecto, es la incapacidad y la discapacidad.

Ya esta reflexión que hemos hecho, que se ha venido haciendo aquí, creo que deja claro, que sí, en el lenguaje cotidiano son términos que puede superponerse, que pueden no distinguirse claramente, pero ya para efectos de una determinación, una claridad jurídica, tiene una connotación específica, tiene una connotación constitucional y legal, discapacidad la tiene, vamos a decir, esto nos lleva en términos de la Constitución, aquí se ha señalado por los señores Ministros, a partir de la Constitución, a partir de las prohibiciones de discriminación en función de discapacidad, a la Ley General que la reglamenta, la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad que es muy clara –pienso en sus contenidos– para sacar de la discusión como no tema de discriminación a la discapacidad y estar al texto concreto de “incapacidad” como se aborda, y que esto nos puede llevar, a algunos nos ha llevado ya, a pensar que es innecesaria la interpretación conforme, sino que es directa, directa a la acción si nos constreñimos exclusivamente al término “incapacidad permanente”; y analizar si es constitucionalmente válido, se justifica constitucionalmente este trato diferenciado, pero sí a partir de esa claridad que aquí también por algunos de los señores Ministros se ha determinado, que en última instancia tenía que estar reflejado, tiene que estar en el proyecto, respecto de dónde nos estamos moviendo en el contenido de estos dos conceptos, para efectos de precisamente centralizarlo en esta situación específica para efecto de tomar esta determinación.

Yo comparto el tema de la constitucionalidad, entiendo que una interpretación conforme sería la clarificación que demandan los señores Ministros que se han pronunciado, porque no requiere de la interpretación conforme. Siento también que sería más clara la interpretación directa que la interpretación conforme, así lo sentiría yo en ese sentido; y de veras, para estos efectos tomar muy en cuenta lo que se ha dicho de que toda capacidad deviene de una discapacidad, pero pueden existir discapacidades que no sean incapacitantes, siento que esto hay que distinguirlo muy bien, que quede muy bien distinguido en el proyecto, para efecto de no entrar en el tema de la discriminación o no discriminación, violación que se está proponiendo también por algunos compañeros Ministros, y que los lleva a la determinación de la inconstitucionalidad.

Yo debo reconocer que tuve muchas dudas en principio en este sentido, pero me he ido convenciendo de la constitucionalidad, y así voy a votar. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Sin duda es un tema muy delicado, en el cual yo también he estado reflexionando y escuchando todo lo que han expresado las señoras y señores Ministros, y por ello me esperé hasta este momento para plantear mi posicionamiento; esto en razón a que el martes pasado, al analizar la suplencia de la queja o no para incluir el análisis de la incapacidad mental permanente, una mayoría de este Tribunal consideró que no se debería de suplir la deficiencia de la queja, lo que para mí implicó realmente una distorsión peligrosa, que hoy se confirma con la probable votación de este asunto, porque creo que como está redactada la incapacidad mental permanente –en mi opinión– sí es abiertamente inconstitucional y no podríamos hacer una interpretación conforme porque ya sacamos completamente el asunto.

Cuando se discutió el tema de la suplencia de la queja se decía: “No nos preocupemos porque se va a declarar la invalidez de la primera

parte, y entonces, por consecuencia se invalida lo segundo”; lamentablemente no fue así y entonces queda esta incapacidad mental permanente sin que se den las garantías necesarias de que haya una declaración judicial previa que declare la interdicción de una persona, pero como estoy obligado por la mayoría de la votación de la sesión pasada, pues no puedo hacer mayor argumentación en este sentido, pero lo cierto es que bifurcar el precepto sí implica también replantear el análisis sobre otras bases, que es lo que estoy obligado a hacer en este momento.

En primer lugar, yo quisiera señalar que si bien es cierto que incapacidad y discapacidad son cosas distintas, no es correcto que sean términos que se puedan separar nítidamente, o mejor dicho, que estén desvinculados completamente.

La Organización de Naciones Unidas, en el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, retoma la distinción realizada por la Organización Mundial de la Salud, para distinguir entre deficiencia, incapacidad y minusvalidez, y dice:

“Deficiencia. Una pérdida o anomalía permanente o transitoria, psicológica, fisiológica o anatómica, de estructura o función.”

“Incapacidad. Cualquier restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad ocasionados por una deficiencia en la forma o dentro del ámbito considerado normal para el ser humano.”

“Minusvalidez –esto es lo importante– o discapacidad. Una incapacidad que constituye una desventaja para una persona dada en cuanto limita o impide el cumplimiento de una función que es normal para esa persona, según la edad, el sexo y los factores sociales y culturales.”

Es decir, una discapacidad implica una incapacidad para ciertas actividades o para ciertas cuestiones, no necesariamente para realizar una función pública como la que estamos analizando, pero sin duda, una discapacidad genera una especie de incapacidad; y esto es importante porque sin entrar en dar mayores ejemplos, precisamente por respeto a las personas que padecen una situación así, pero esto es importante porque no necesariamente toda incapacidad derivada de una discapacidad es discriminatoria, dependiendo para qué y de qué estemos hablando, hay ciertas actividades que lamentablemente una persona que tiene ciertos padecimientos no puede realizar, y consecuentemente, no necesariamente habría una discriminación.

Pero yo me pregunto: ¿Aun distinguiendo nítidamente – y creo que sí es importante distinguirlo– entre incapacidad y discapacidad, no puede haber una discriminación por incapacidad? ¿No se puede hacer una discriminación cuando se decide que una persona con una incapacidad temporal está impedida para realizar cierta actividad? ¿No podría ser discriminatoria la norma que en este momento se está impugnando? Y yo creo que sí podría serlo aunque no se esté hablando de “discapacidad”, aunque se esté hablando de “incapacidad” y de hecho creo que para salvar la inconstitucionalidad de la norma, sí es necesario una interpretación conforme, no necesariamente la interpretación conforme del proyecto pero sí una interpretación conforme, porque de hecho prácticamente todas las opiniones que he escuchado dan su propia interpretación conforme, esto es así si entendemos que es para esto, esto siempre y cuando entendamos que es para lo demás.

Entonces, si nosotros tomamos literalmente el precepto que dice: “Incapacidad permanente física”, pues esta incapacidad permanente física así lisa y llanamente a mí me parece que sí es discriminatoria, porque puede haber una persona que tenga un incapacidad permanente física y que pueda seguir realizando la función pública

de que se trata. De tal manera que la incapacidad física no conlleva necesariamente la imposibilidad o la causa grave.

Ahora, creo que en este sentido sí es importante hacer esta interpretación conforme de que la incapacidad física permanente a la que se refiere el precepto o que debemos entender del precepto como aquella incapacidad que impide el desempeño de la función, no cualquier incapacidad física permanente, porque además entraríamos también en qué entendemos por incapacidad física permanente, una persona que está de manera permanente obligada a usar una silla de ruedas, es una incapacidad física y es permanente.

Entonces, qué estamos entendiendo por incapacidad física permanente, creo por eso que es plausible el interpretar que se refiere a la incapacidad que impide el desempeño de la función porque sólo así entramos en la causa grave a que se refiere el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución.

Creo que con esto es suficiente, porque el tema del procedimiento en el cual se da audiencia al servidor público creo que no es necesario que lo interpretemos de manera conforme porque está tanto en la Constitución General como en la Constitución del Estado y en la Ley Orgánica del Congreso de que se trata.

De tal manera, que si fuera así, yo estaría de acuerdo con el proyecto en el entendido de interpretar la incapacidad, física permanente como aquella que impide el desempeño, pero también teniendo cuidado de que no se vaya a pensar que no puede haber discriminación. En casos de incapacidad creo que puede haberlas también con independencia de que podamos decir cuando hay una incapacidad pues hay previa una discapacidad o a veces hay discapacidad y necesariamente hay incapacidad.

Entiendo que cuando nosotros usamos el término de “incapacidad” para separarlo de la “discapacidad” no lo estamos haciendo tanto en un sentido fisiológico o biológico, sino lo estamos haciendo en un sentido funcional del servicio público del que estamos hablando.

No podemos nosotros por razón de discapacidad discriminar a alguien, pero si una persona tiene una incapacidad que le impide llevar a cabo la función, aquí no hay discriminación hay una imposibilidad material, una imposibilidad física y a esto es a lo que se refiere el precepto desde mi punto de vista, cualquier otra interpretación, cualquier otro tipo de incapacidad que no impida el desempeño del cargo, por grave que sea, creo que no podría dar lugar a esto.

Ahora, siendo un tema con tantas cuestiones, de matiz y de sutiles diferencias, coincido con lo que decía el Ministro Pardo Rebolledo: Mejor seamos claros para evitar confusiones. Estamos en este control abstracto, pero podemos válidamente decir: Esta norma es constitucional sí, sólo sí entendemos por incapacidad permanente esto. Entonces, en este sentido, después de mucho reflexionar, votaré por la constitucionalidad del precepto. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Creo que nos hemos pronunciado todos, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia lo hizo en la ocasión anterior.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Efectivamente señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se pronunció por el fondo del asunto, estando de acuerdo con la interpretación conforme que ofrecía el proyecto. Señor Ministro Aguirre Anguiano ¿Quiere decir algo?

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Solamente para referirme al tema de la inconstitucionalidad que se afirma como sentir y parecer de algunos de los compañeros. Muy brevemente al tema de la no necesidad de interpretación conforme.

Lo primero que voy a afirmar es que en todo caso de declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad, hay una interpretación por mínima que sea, y cuando se decreta por este Tribunal Constitucional la constitucionalidad de la ley en análisis, hay razones que validan la conformidad del texto con la ideología de constitucionalidad. Entonces ¿Cuándo se necesita hacer interpretación conforme? Cuando caben muchas interpretaciones: Unas que pudieran ser coincidentes, y otras que pudieran ser incoincidentes.

Yo les confieso y los he dicho ya en varias ocasiones: Yo venía convencido de la bondad del planteamiento del proyecto —que la sigue teniendo, nada más un poco cambiando la óptica del mismo, estoy con él—.

¿Por qué no se necesita interpretación conforme? Porque el mismo texto de la fracción II del artículo 24 que estamos analizando, nos lleva a la alternativa y nos está diciendo: Es incapacidad o física o mental, y aquí caben todas las mixturas a las que todos hemos aludido en una u otra forma con determinadas direcciones, pero finalmente es clara la alternativa. Esto no hace que haya muchas interpretaciones, sino sólo una.

Ésta es la razón por la cual pienso que la constitucionalidad sola se puede sostener ¿Por qué no acepto las afirmaciones de inconstitucionalidad? Se dice: Se agravia el derecho humano, se lastima el derecho humano a la no discriminación. Bueno, lo primero que digo es lo siguiente: Para aceptar eso, debíamos de hacer una interpretación del último párrafo del artículo 1º constitucional, aludiendo a que cuando dice “discapacidades”, también debemos

ver “incapacidades”, porque como éstas pueden ser permanentes o por lapsos menores, quiso referirse a las dos cosas. Creo que el Legislador en este caso, —el Poder Revisor de la Constitución no fue tan pobre y quiso referirse a las discapacidades— ¿Por qué digo esto? Porque luego alude a condiciones de salud, entre otras, desde luego.

Pero algo muy especial: Que esto atente contra la dignidad humana, que sea atentatorio contra la dignidad humana. No sería contrario a la dignidad de nadie si está absolutamente incapacitado física y mentalmente, no sabe que no va con su dignidad determinada exclusión discriminatoria. Entonces, es natural que se refiera a una discapacidad, no a una incapacidad, porque aparte se necesita que sea atentatoria contra la dignidad humana. Pero no nada más eso, que el fin atentatorio para la reducción o anulación de la dignidad, tenga un fin que sea menoscabar los derechos y libertades de las personas, o de menoscabo, hasta pudiera ser un efecto mutilante de tu derecho o de tu libertad. Creo que ninguna de las cosas se da en el tema que estamos analizando. Por eso creo que sea perfectamente constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Aguirre Anguiano. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente.

Señoras y señores Ministros, he escuchado con gran atención toda la argumentación, y la verdad agradezco mucho, me han dado luz en muchos aspectos y han confirmado algunas sombras, porque creo que no hay ni puede haber una distinción tan tajante, como aquí se ha mencionado; sin embargo, desde el principio de mi intervención acepté el planteamiento del Ministro Cossío, de procurar en el proyecto establecer estas distinciones entre discapacidad e incapacidad.

Curiosamente como se ha hecho ver, en la propia definición de discapacidad dada por los organismos internacionales, está inmersa la incapacidad necesariamente, y consecuentemente creo, y yo propondría haciéndome cargo de estas argumentaciones, que lo voy a referir como siempre lo he hecho, al caso concreto en el proyecto, porque me parece indispensable no abrir un espectro que después pueda complicarnos, porque, insisto, hay varios precedentes que en mi opinión son exactamente iguales jurídicamente, en donde hemos hecho la interpretación conforme.

Pero finalmente digamos en este primer punto, creo que desde el principio estaba aceptado, agradezco mucho las consideraciones adicionales, creo que nos permitirá ir decantando para estos efectos los conceptos tan complicados como son estos.

Yo voy a sostener el proyecto y voy a decir por qué muy brevemente, pero me referiré a algunas sugerencias.

Por supuesto no tengo inconveniente en llevar a la parte considerativa lo de la Ley Municipal en donde se habla de la garantía de audiencia. Yo no lo consideré necesario, está en los resultandos, en los informes, pero además es un presupuesto constitucional indispensable; conforme al 116 hay la obligación de dar la garantía de audiencia en estos casos. Consecuentemente, con mucho gusto lo hago, no creo que cause ningún problema al Ministro Valls, y lo incorporaré también en los considerandos.

A ver, yo honestamente quedo muy conforme cuál sea la votación, porque yo sostengo la constitucionalidad del precepto en última instancia. ¿Por qué he manifestado ahora que sostendré el proyecto con la interpretación conforme? Parecería que hay aquí una contradicción en términos en los planteamientos.

Hemos tratado de distinguir nítidamente entre discapacidad e incapacidad, pero dentro de lo que tanto en los organismos internacionales como nuestra legislación establecen para la incapacidad, hay distintos niveles de incapacidad. La ley que estamos analizando no distingue; consecuentemente, si un síndico tiene un accidente y pierde un dedo, un pie, es una incapacidad permanente como lo señala la ley.

Ahora bien, si lo que estamos diciendo –como lo dice el proyecto y creo que nadie ha objetado– que en este caso la incapacidad que es causa grave en términos constitucionales para revocarle el mandato a un miembro del Ayuntamiento, es cuando ello impida, eso se llama interpretación conforme y lo estamos haciendo conforme al texto constitucional, porque tiene que haber una causa grave.

Consecuentemente, me parece, respetando y además agradeciendo que se hayan sumado a la parte esencial del proyecto, de la constitucionalidad del precepto, me parece que independientemente del voto de este Pleno en ese sentido, el proyecto tendrá que decir necesariamente que esa incapacidad permanente, tiene que tener necesariamente o conllevar la imposibilidad para el desarrollo del encargo, porque si no, pues no podría considerarse grave e inhabilitante y dar lugar a la revocación del mandato.

Insisto, haciendo el análisis en la interpretación de nuestra Constitución, y si es grave, pues tendría que decirse así, y como la ley no lo dice, me parece, insisto, cual sea el resultado de la votación, en sentido estricto este Pleno está haciendo una interpretación conforme. Consecuentemente sostendré el proyecto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro ponente. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Nada más rápidamente quisiera mencionar algunas cuestiones.

Es cierto que la Ley Federal del Trabajo establece definiciones de incapacidad, de incapacidad parcial, de incapacidad parcial permanente, incapacidad permanente, es verdad, pero la Ley Federal del Trabajo es de mil novecientos setenta, anterior a la reforma que se está haciendo en el artículo 1° constitucional, donde se está estableciendo por primera vez, que es prácticamente motivo de protección constitucional la no discriminación respecto de discapacidades, y entonces no se había hecho ni la interpretación ni la diferenciación, eso por una parte.

Por otra, lo que señaló el Ministro Aguilar fue muy puntual, al decir en relación con qué, con el trabajo que se va a desarrollar, que eso es también, me parece a mí, importantísimo, y otra preocupación que se había señalado respecto de la incapacidad mental, es que podría darse sin interdicción, no, eso también no es así, y no es así porque la propia ley municipal está estableciendo una situación diferente.

El artículo 23 de la ley que se viene reclamando, dice: “Los miembros del Ayuntamiento pueden ser suspendidos”, fíjense, aquí ni siquiera está hablando de revocación de mandato, está hablando de suspensión hasta por un año, y luego dice: “Fracción VI. Por incapacidad mental declarada judicialmente”, que ésa era la preocupación de que pudiera darse sin interdicción judicial, judicialmente o incapacidad legal por un término de más de sesenta días que impida cumplir con su responsabilidad.

¿Qué quiere esto decir? Bueno, que para efectos de una incapacidad mental, primero tiene que haber una declaración de interdicción, después puede haber una suspensión, incluso puede entenderse que puede venir la revocación del mandato una vez que

se han cumplido con estas situaciones; entonces, la ley de alguna manera lo está estableciendo.

Y otra cosa importante, creo que todo lo que se ha abordado en relación con la interpretación conforme está referida a la aplicación del precepto, no al problema de inconstitucionalidad en sí mismo, la inconstitucionalidad en sí misma es lo que en un momento dado nosotros estamos ahorita analizando, ahora, qué puede pasar si se tiene una incapacidad de esta naturaleza o de esta otra, eso es precisamente lo que hay que juzgar para en un momento dado determinar si se está en el caso de incapacidad para efectos de revocación del mandato o si simplemente se trata de un problema de discapacidad que no permite la revocación del mandato, pero esto es un problema de aplicación, no es un problema de constitucionalidad. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Sí, quisiera hacer un par de aclaraciones, porque parecería que estamos tratando dos cosas distintas; es decir, en primer lugar ya quedamos que lo que estamos analizando es la incapacidad, no la discapacidad; consecuentemente, estamos en presencia de la figura de la incapacidad y ésta tiene connotaciones específicas, insisto, de carácter laboral, y se reconoce universalmente que hay diferentes grados de incapacidades, inclusive hay temporales y hay permanentes; consecuentemente, creo que el hecho de que se haya introducido en la reforma tan importante al artículo 1º, la discapacidad como una forma de discriminación en sentido estricto no tendría que ver con esta parte.

En segundo lugar, porque así lo mencionó y como yo también sostuve que habría que hacer la suplencia, quiero señalar que lo dicho por la Ministra se refiere a la suspensión hasta por un año de

los miembros del Ayuntamiento, no a la revocación, esto todavía le daría más importancia haber hecho una suplencia y analizado ese tema, pero nada más lo quiero aclarar porque sí parecería que está previsto y no está prevista la interdicción judicial en estos casos para la revocación de mandato. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Nada más para una aclaración.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Había pedido la palabra el Ministro Zaldívar para aclaración también, pero en función de la inmediatez.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** No, nada más, si se pide la interdicción como requisito para suspender, con mayor razón para revocar, por mayoría de razón para suspender al munícipe.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Nada más una aclaración muy breve, porque por razón de la votación mayoritaria esto no es materia de la discusión. Yo referí el tema para justificar por qué estaba haciendo un tratamiento diferente al que originalmente yo había pensado hacer cuando estábamos analizando en general toda la fracción; como ya dijo aquí el Ministro Franco, hay dos cuestiones, el artículo 23 que cita la señora Ministra se refiere a la suspensión, pero además hay incapacidad mental declarada judicialmente o incapacidad legal por un término de sesenta días, no siempre es la declarada, y muy grave que en el artículo 24 que es el impugnado no se establece eso.

Entonces, ése era el tema a discutir, se requiere, no se requiere, está implícito, no está implícito, simplemente lo único que yo

señalaba es que desde mi perspectiva, pero estoy obligado por el voto de la mayoría era importante analizar el conjunto, era lo único que quería aclarar. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente. Aunque efectivamente desde la sesión anterior me manifesté de acuerdo con la conclusión del proyecto, ha surgido en la discusión de esta mañana la adjetivación de la interpretación que se propone, es interpretación conforme o no lo es, si no es conforme, debe tener otro calificativo como sistémica o recta interpretación del precepto.

Se dice ahora, no hay problema de constitucionalidad, bueno, efectivamente el problema de constitucionalidad lo genera la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de su promovente, modificando en su argumentación el contenido literal del proyecto e identificando el concepto que la ley enuncia como incapacidad él lo menciona como discapacidad queriéndose referir a lo mismo; entonces, lo primero que se debe hacer, es decirle al promovente no tienes razón en la interpretación que propones en virtud de que no es lo mismo discapacidad que capacidad. Para los efectos de este artículo que analizamos, por incapacidad se debe entender la imposibilidad de atender el cargo conforme a las exigencias que son inherentes al mismo, yo creo que esto es una recta interpretación del precepto, no tiene comunicación directa con un mandato constitucional, lo tendría si admitiéramos que la norma contempla la discapacidad y entonces sí tendríamos que decidir en principio, como está referida a discapacidad y crea una diferencia de trato, puede ser discriminatoria, pero si se entiende de esta otra manera no lo es, esa es la interpretación conforme, en realidad la propuesta es de interpretación judicial, sistémica en conectividad

con otras disposiciones de nuestro derecho, y pedí aclarar mi voto en el sentido de que estoy con la conclusión que reconoce validez pero no así con que se diga que estamos haciendo una interpretación conforme, no es necesaria en el caso. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, vamos a tomar una votación a favor o en contra del proyecto, en tanto que el Ministro ponente ha sostenido la interpretación conforme y ya frente al resultado veremos en todo caso los términos del engrose. ¿De acuerdo? Por favor señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Por la constitucionalidad pero no con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado, pero en este punto sosteniéndolo.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Por la constitucionalidad de la norma y me reservo el derecho de hacer voto concurrente en su caso.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** En los mismos términos que ha votado el Ministro Aguilar Morales.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo estoy en contra del proyecto, por la inconstitucionalidad y como estoy viendo la votación me reservo mi derecho a hacer voto particular.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En contra de la conclusión de que se hace una interpretación conforme pero en favor de la validez que propone el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Con la conclusión del proyecto, pero sin la interpretación conforme.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que en principio existe una mayoría de diez votos a favor de la conclusión del proyecto, y en cuanto a las consideraciones que lo sustentan, cinco de los señores Ministros expresaron su voto en contra de las consideraciones, tres a favor del proyecto modificado y dos a favor de las consideraciones con algunas salvedades.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Qué son?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí podrían sumarse para ser cinco señores Ministros a favor de las consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Yo quisiera hacer una precisión respecto de mi voto.

Yo estoy con el sentido del proyecto pero no con las consideraciones.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Entonces ya serían seis votos en contra.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Si, yo estoy por la constitucionalidad de la norma y no necesariamente, dice el Ministro ponente que va a modificar el proyecto, no necesariamente con las consideraciones de interpretación conforme. Eso es lo que yo tendré que ver, pero con la constitucionalidad de la norma en eso sí.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, en principio vamos a hacer la declaratoria de que hay decisión en relación con la constitucional del precepto. Uno, **ESTA APROBADA LA CONSTITUCIONALIDAD**; Dos, el tema de las consideraciones que rigen esta decisión.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, yo no tendría ningún inconveniente, como lo manifesté desde el principio, en hacerlo en el sentido mayoritario procurando hasta donde mis entendimientos sean posibles, tratar de plasmar debidamente lo que se ha referido extensamente a esta distinción entre discapacidad e incapacidad y yo suplicaría que en todo caso, como lo hemos hecho en otras ocasiones, hagamos los votos concurrentes minoritarios, etcétera, que correspondan si no estuvieran de acuerdo con el contenido del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo, esta expresión del señor Ministro ponente, nos lleva a determinar en principio creo que con esta mayoría de siete pareciera que es en contra del desarrollo de una interpretación conforme quienes estuvieron votando a partir de que estaban de acuerdo con el proyecto y la interpretación conforme, en algunos casos no contextualmente como está sino con algunas consideraciones propias quedarían reservados a un voto concurrente, misma salvedad que queda expresa para todos, hago la distinción.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Que la ejerza quien la quiera ejercer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, y el voto particular anunciado por la señora Ministra Sánchez Cordero. Bien, con este resultado hay decisión, como decía, en la presente acción de inconstitucionalidad. Voy a decretar un receso para continuar con la sesión.

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

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Reanudamos la sesión.  
Continuamos señor secretario, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Sí señor Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
13/2010. PROMOVIDA POR EL ESTADO DE  
BAJA CALIFORNIA CONTRA LA  
ASAMBLEA LEGISLATIVA Y EL JEFE DE  
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández y conforme al Único Punto Resolutivo que propone:

**ÚNICO. SE SOBREESE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente.

Para hacer una muy breve presentación de esta controversia constitucional con la que ha dado cuenta el señor secretario.

Aquí el Estado de Baja California promovió dicha controversia solicitando la invalidez de los artículos 146 y 391 del Código Civil para el Distrito Federal, contenidos en el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles de dicha entidad, publicado en la Gaceta Oficial de veintinueve de diciembre de dos mil nueve, por considerar, dicho Estado, que vulneran lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 4º, párrafos segundo, séptimo y octavo, 16, párrafo primero, 30, apartado B, fracción II, 40, 121, fracción IV, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el proyecto que someto a su consideración, señoras Ministras, señores Ministros, después de determinar la competencia de este Tribunal en Pleno, para conocer del asunto, propongo sobreseer en el mismo, por falta de interés legítimo del Estado actor, por las razones que expondré una vez que entremos al análisis de este punto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro ponente. Consulto a las señoras y señores Ministros si hay alguna observación en relación con el Considerando Primero relativo a la competencia, **ESTÁ APROBADO**, consulto en votación económica (**VOTACIÓN FAVORABLE**). No hay observaciones y el Considerando Segundo que ya aloja el tema que se desarrolla en el proyecto que lo lleva a la propuesta del sobreseimiento está a su consideración. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente.

No comparto el sentido de la consulta que propone el sobreseimiento en esta controversia constitucional por falta de legitimación, sosteniendo que el Estado actor no sufre afectación a su esfera competencial con la emisión de las normas impugnadas, ello porque la conclusión se sustenta con argumentos propios del fondo del asunto en claro desacato a la jurisprudencia de este Tribunal: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DE FONDO CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN”**.

En efecto, queda claramente evidenciado lo anterior con el hecho de que la falta de interés legítimo se sustenta en el estudio de fondo realizado al fallarse la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, promovida contra los mismos artículos del Código Civil del Distrito Federal que ahora se controvierten y que permiten el matrimonio

entre personas de igual o distinto sexo, abriéndose con ello la posibilidad de adopción para todo tipo de parejas.

En dicha Acción se realizó la interpretación del artículo 121 constitucional, fracciones I y IV aparentemente, que establecen que las leyes de un Estado sólo podrán tener efecto en su propio territorio y no podrán ser obligatorias fuera de él, así como que los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en otros; en la ejecutoria correspondiente, el Pleno distinguió entre el reconocimiento de validez de un acto y sus efectos, aquí tengo las intervenciones de todos los Ministros, que no se siguieron en el engrose, en el que algunos Ministros que estuvimos en la minoría por costumbre y tradición no intervenimos, pero desde ahora acuso: Lo que se dice que es jurisprudencia, materialmente no lo es, y el engrose de esa acción de inconstitucionalidad no refleja a este respecto el resultado de las intervenciones y discusiones del mismo –y lo voy a demostrar– y determinó que la validez de los actos del estado civil –a que alude la fracción IV– implica su reconocimiento pleno por todas las entidades federativas, aun cuando no se corresponda con su legislación interna, razón por la cual sus efectos pueden o no ser plenos, y de ello derivar conflictos que deberán ser resueltos, atendiendo a las reglas que las propias legislaciones estatales o el Código Civil Federal establecen, lo que no significa sin embargo, que el reconocimiento de validez del acto del estado civil se limite a una cuestión formal, de manera tal que se diluya la institución de que se trate y pierda todo sentido el reconocimiento de validez; en los párrafos trescientos cinco y trescientos seis de la sentencia dictada en la referida acción, que el proyecto de la Controversia 13 transcribe en sus páginas setenta y dos y setenta y tres, se señaló expresamente: 305. En este sentido, respecto de los efectos que de un acto del estado civil deriven, este Pleno considera que necesariamente el reconocimiento de validez del acto, también los comprende, pero innegablemente se pueden presentar múltiples

efectos que podrían derivar de ese acto y que pueden no estar previstos en otras legislaciones estatales, por lo que dichos actos del estado civil no alcanzarían quizás los efectos plenos que sí les otorga la legislación bajo las cuales se emitieron y de ahí presentarse un conflicto, que sí, que no, que quién sabe”, esto es lo que dice este párrafo, entendámoslo.

“306. Ahora bien, aun cuando estos conflictos que eventualmente podrán presentarse, deberán resolverse por las vías o medios legales correspondientes atendiendo a las reglas que las propias legislaciones estatales o el Código Civil Federal establecen, ello de ninguna manera puede llevarse al extremo de que en una Entidad, derivado de la diversidad de su regulación, se limite el reconocimiento de validez de un acto del estado civil a una cuestión formal, diluyendo de tal manera la institución de que se trate: matrimonio, reconocimiento de hijos, adopción, divorcio, etcétera, que pierda todo sentido el reconocimiento de validez que manda el artículo 121, párrafo primero y fracción IV constitucional”. Párrafos –como ustedes ven– contradictorios entre sí y confusos, podía arreglarse, hay aclaraciones, hay muchas cosas, esto solamente lo marco.

Deseo destacar en primer término, que la falta de legitimación en que se basa el proyecto, se sustenta en las aludidas consideraciones de fondo, vean las páginas cincuenta y siete, sesenta y tres y sesenta y cuatro del proyecto donde se está interpretando –se dice– el 121 constitucional.

Y en segundo término, que la aplicación de dicho precedente al caso para arribar al sobreseimiento de la controversia no es correcto, véanse las fojas cincuenta siete a sesenta y dos, donde se transcriben los párrafos de la Acción 2/2010, porque pasa por alto que en la acción de inconstitucionalidad no se estudiaron los efectos de reconocimiento de validez de un acto del estado civil, cuando se

presente el conflicto de normas entre las Entidades emisora y receptora del acto, atendiendo a la soberanía interna de cada Estado, bajo la premisa de que la Acción de Inconstitucionalidad constituye un medio abstracto de defensa constitucional que no se ejerce con motivo de un principio de afectación a la esfera competencial de la parte actora. Esto es, se estaba ante un mero planteamiento hipotético de conflicto de normas por parte del Procurador General de la República que interpuso la Acción.

En cambio, en este caso, —lo del anterior por esta razón tampoco puede ser estimada jurisprudencia a un caso concreto— en este caso, el Estado promovente acude precisamente ante la existencia del conflicto que advierte actualizado con su legislación interna, por lo que el sobreseimiento por falta de interés legítimo implica una desestimación a priori de sus planteamientos con base en lo resuelto en el asunto en el que el Pleno no se pronunció al respecto.

Quiero abrir una rendija de alerta: No estoy diciendo que el Estado tenga en el fondo la razón, no lo sé, habrá que estudiarlo. En todo caso, podría aceptar la falta de interés legítimo del Estado actor, siempre que éste se sustente en el pronunciamiento expreso que ya se dijo en el asunto anterior —y ahorita lo voy a demostrar— en el sentido de que la interpretación de las fracciones I y IV del artículo 121 implica que el reconocimiento de validez de los actos del estado civil, celebrados bajo la legislación de una entidad, no supone la posibilidad de que surta efectos en el territorio de otros. Eso es expreso.

Cuando el acto sea contrario a su régimen interno, concretamente, la obligación de todas las entidades federadas, es reconocer el matrimonio conformado por personas del mismo sexo, conforme a las normas impugnadas del Distrito Federal, ello no se traduce en el deber para otros Estados de darle efectos dentro de su territorio, si

tales efectos vulneran su legislación interna en especial, derivar del matrimonio un derecho a la adopción de menores.

Por último, quiero destacar que la reforma al artículo 1º constitucional del año pasado, obliga a interpretar los principios de federalismo y soberanía en el régimen interno de los Estados, favoreciendo la más alta protección a los derechos humanos, conforme a la Ley Fundamental y a los tratados internacionales.

Dentro de esos derechos, destacan aquellos de los menores atendiendo a su interés superior, lo que supone que el desarrollo de los niños y el ejercicio pleno de sus derechos, sean rectores de la elaboración de las normas y su aplicación en todos los ámbitos que involucren.

Conforme a lo anterior, sostener en forma general que un Estado carece de interés para combatir las normas de otro Estado, que permita la adopción de menores por parejas del mismo sexo, niega a la Entidad la posibilidad de defender lo que atendiendo a la particular situación socio cultural imperante en su población, resulte mejor al interés superior del menor. A no ser —como lo señalé— que se determine que el reconocimiento del matrimonio conformado por parejas del mismo sexo, no tiene como efecto obligar al Estado receptor a permitir la adopción por ese tipo de matrimonios.

En conclusión, estimo que la consulta tiene un serio problema técnico, pues con razones propias del fondo de la litis, pretende sustentar la falta de legitimación del Estado actor y de la evolución que en esta Suprema Corte ha tenido el concepto de interés legítimo, para efectos de la controversia constitucional, se desprende que el criterio que prevalece es el relativo a que se colmará el requisito relativo al interés legítimo, cuando exista una afectación a la esfera y atribuciones de las Entidades, Poderes u órganos legitimados a su esfera jurídica o solamente un principio de

afectación, por qué sostuve que lo que se sostiene en la acción, cuya resolución se invoca como fundamento para tener por poder deslegitimado al lector promovente, no guarda fidelidad con lo que se discutió. Les voy a leer lo que manifestaron algunos de los Ministros aquí presentes.

Ministro Franco González Salas. (Transcripción de lo que se dijo allá), viene diciendo otras cosas. “Ahora, para los efectos se tiene que estar a la legislación generadora del acto, a la legislación receptora y al artículo 121 e interpretar, en los casos concretos cuál es el alcance de esto, si no lo hiciéramos así y le diéramos plenos efectos a la figura, entonces sí —en mi opinión— le estaríamos imponiendo al resto de las entidades lo que una resuelve respecto a su régimen interior, y creo que éste no es el alcance que tiene el artículo 121 —insisto— el artículo 121 es muy complicado, de otra manera no podíamos entender por qué el Constituyente —recogiendo la fórmula norteamericana— le dejó al Congreso de la Unión establecer qué efectos tienen esos actos.

No se nos olvide que en los Estados Unidos existe la determinación para fines federales de que el matrimonio lo concretan personas de diferente sexo, pero se respeta sin embargo, la soberanía de los cincuenta”, —creo, Estados federados—, “siete o seis de los cuales han aceptado el matrimonio entre personas del mismo sexo, pero la regla federal es, personas de diferente sexo”. Esto fue lo que pasó aquí. Luego veremos si se llega el momento, espero que sí, de ver qué dice el Código Civil Federal al respecto.

“Si se fueran a otra entidad en donde hubieran disposiciones expresas (sigue diciendo el Ministro Franco González Salas) como aquí se han señalado, en relación a que la adopción como el matrimonio sólo se puede hacer entre parejas de distinto sexo, tendríamos un conflicto de leyes, no me estoy pronunciado, ése sería un caso que tendrían que analizar los Tribunales en su

momento y resolverlo. Aquí estamos en los Tribunales —insisto— a la luz de un conflicto de leyes entre la ley originaria del acto y sus efectos”, de esto se queja el Estado actor de la controversia. La ley de la entidad correspondiente y su relación con el 121 constitucional.

Ministro Zaldívar Lelo de Larrea: “Lo que entiendo que quizás se refiera el Ministro Franco es que este matrimonio llega a un Estado en donde la adopción está permitida, matrimonios entre personas del mismo sexo, porque no está reconocida esta figura, y entonces ellos no podrán decir —como en el Distrito Federal— tengo este derecho, lo puedo hacer valer aquí y aquí sí estaríamos ya —según entiendo— en un problema de cada caso concreto, entonces creo que se puede sostener válidamente que sostengamos la validez de los actos que despliegan —como no puede ser de otra manera— sus efectos derivados de esa validez, pero que puede haber otro tipo de situaciones que queden sujetas a una interpretación en cada caso concreto.

Tengo la impresión (sigue diciendo el Ministro Zaldívar) de que éste era el planteamiento del Ministro Franco, si así fuera, pues a mí me parece —en principio— bastante razonable la posición del Ministro Franco y no creo que sea contradictoria con lo que hemos sostenido”.

Ministro Silva Meza. “Creo que hay que distinguir, y se me hace interesante y muy valioso el documento que nos acaba de repartir el señor Ministro Franco González Salas, en relación de distinguir validez y efectos”, —como sí lo hace la doctrina, si se llega el momento lo comentaremos, pero si antes de pasarlo eliminarse se clausura todo, pues hay una denegación a mi juicio, en repartir el señor Ministro Franco en relación de distinguir validez y efectos—, “porque son dos situaciones totalmente diferentes, en alguna exclusivamente se trata del reconocimiento de validez que no

implica aplicación extraterritorial. La aplicación está en función de los efectos, y la problemática constitucional, desde mi punto de vista solamente puede presentarse frente a casos concretos donde no se reconozca o no se le den efectos a esos actos, donde puede haber un pronunciamiento concreto, pero no un pronunciamiento en relación con validez constitucional -dice aquí un lapsus- del artículo 121 de su contenido y alcance, que insisto, no es la materia de la acción de inconstitucionalidad”.

Ministro Aguilar Morales: “Yo creo que como se explicaba de alguna manera, se trata de que a la hora de querer, por ejemplo, adoptar en una entidad, estuviera expresamente prohibido que los matrimonios compuestos por personas de un mismo sexo no pueden adoptar, o a la inversa, en sentido negativo: Sólo los matrimonios conformados por hombre y mujer pueden adoptar. Lo que se trata ahí es de la aplicación de la norma local; no es porque el matrimonio no surta sus efectos en este otro Estado, sino porque la aplicación de las normas de ese Estado, como señala la fracción I, no permiten que se haga la adopción. Conflicto evidente.

Creo que ahí no estamos hablando de que el efecto se disminuye. Ese es mi punto de vista, creo que se trata del cumplimiento de la fracción I del artículo 121, que exige que las reglas de un Estado se apliquen en ese Estado, sin que se pueda dar aplicación extraterritorial en otro Estado de la República o entidad, como es el Distrito Federal”. Eso dice don Luis.

La Ministra Luna Ramos, qué nos dijo: Les quiero leer y es breve, porque me referiré solamente a las partes incumbentes.

Les quiero leer, y que va un poco en función de lo externado por el Ministro Franco, que es lo que creo que hay que precisar de manera más concreta.

En este orden de ideas, es necesario diferenciar el mandato constitucional del numeral 121, por lo que hace a los actos civiles de los Estados. Dicho numeral ordena dar reconocimiento de validez; sin embargo, ello no implica la viabilidad jurídica de otorgarle efectos en la legislación local de determinada entidad federativa al acto civil determinado; está expresamente prohibido o es incompatible con el previsto en las leyes de otro Estado. Ello sin duda alguna genera una carga desmedida para el gobernado, así como una grave inseguridad jurídica derivada de la falta de certeza en cuanto a los efectos de los actos del estado civil, celebrados válidamente en un lugar, pero prohibidos, o al menos no reconocidos o incompatibles en instituciones familiares de otro Estado.

El artículo 121, sí determina el reconocimiento de validez, lo que está diciendo es: “Determina el reconocimiento de validez, pero no el reconocimiento de los efectos por las legislaciones locales”. Esa es la diferencia, por qué está diciéndonos que el reconocimiento de los efectos no es reconocido en las legislaciones locales, pues por el propio cuadro que nos está dando el señor Ministro Franco, en todos los Códigos Civiles de los Estados, cuando se habla del reconocimiento de efectos jurídicos, de actos y contratos celebrados en otra entidad, dice: “En todos –redacción más, redacción menos- la cuestión es que deben ejecutarse en ese acto conforme a su legislación”. Pero no sólo eso, si nosotros vemos el Código Civil Federal –muy oportuna esta intervención- también nos establece una disposición de carácter similar. En el artículo 13, ya nos hemos referido con anterioridad, en su fracción V nos está diciendo: “Salvo lo previsto en las fracciones anteriores, los efectos jurídicos de los actos y contratos se regirán por el derecho del lugar donde deban ejecutarse, a menos que las partes hubieren designado válidamente la aplicabilidad de otro derecho. Entonces, actos y contratos, dice, se rigen por el derecho del Estado en que se estén ejecutando.

Ministro Cossío Díaz. Efectivamente, las entidades federativas no pueden desconocer la validez de los actos civiles que se hubiesen llevado a cabo en otras entidades.

Sin embargo, se dice: Los efectos de esos actos civiles que se van a llevar a cabo o que se llevaron a cabo en otra entidad federativa, decía el Ministro Franco, —acota— van a permitir de acuerdo con las diversas disposiciones del cuadro que nos pasó, que cada entidad le otorgue los efectos que más adecuadamente le parezca conforme a las propias disposiciones que se presenten.

Ministro Zaldívar Lelo de Larrea: (vuelve a intervenir) Desde la sesión de ayer, mi reiteración sobre la necesidad de reconocer la plena validez —decía yo— no se puede reconocer la validez de algo, y no los efectos, y precisamente porque participo de la preocupación que estableció el señor Ministro Cossío, sí tenemos que ser muy cuidadosos, porque sí se puede dar el caso, que de hecho a través de supuestos efectos se le quite el contenido prácticamente de la validez, porque una validez sin eficacia ninguna, pues es una validez muy peculiar.

Entonces, creo que por eso es importante establecer claramente el tema de validez. Segundo. Creo que tenemos que resolver la cuestión que planteó el señor Ministro Presidente, si esta validez que él mismo acepta, implica una vulneración o no al Pacto Federal; y tercero, si este concepto de validez requiere que dejemos ciertas salvedades para tampoco llegar a otro extremo de poder generar quizás algunas distorsiones, pero claro que hay muchos casos y muchos efectos que podrán ser limitados por los Estados; todo lo que tiene que ver con la patria potestad, con la custodia, con los alimentos, con lo que implique el régimen patrimonial de los matrimonios; ni modo que se diga: los únicos matrimonios que tienen derecho a la patria potestad son los heterosexuales, o los únicos hijos que tienen derecho a los alimentos, pues son los de

madre soltera o de matrimonios heterosexuales; en fin, me estoy yendo al absurdo, pero realmente en este tema sí se pueden dar a través de la legislación también fraudes a la Constitución.

Ayer se hablaba de fraude a la ley, también se puede dar fraude a la Constitución; y entonces, me parece que sí es importante una determinación clara sobre este planteamiento, y por eso yo desde ayer dije que el artículo 121 me parece fundamental”. Hasta aquí las transcripciones.

Quiero ir de nuevo al engrose, en el engrose no se reconoce expresamente la diferencia entre validez y efectos, ni se reserva a los Estados como la mayoría lo sostuvo, el determinar los efectos conforme a su régimen interno; y por qué traigo esto a colación, pareciera que quiero discutir fondo, no, no, lo único que digo, esos dos párrafos de la resolución del asunto de que hablamos del 2/2010, es el fundamento para desconocer la legitimidad, y yo digo: ni son coherentes internamente entre sí, ni recogen lo que se discutió en el Pleno, esto qué quiere decir: que es algo perfectible a través de una aclaración del engrose, pero no podemos tenerlo como jurisprudencia, ni podemos tenerlo como jurisprudencia porque en la acción de inconstitucionalidad se ve el caso teórico, y aquí estamos viendo un caso concreto, y le estamos diciendo: “Por lo que teóricamente determinamos como constitucional o inconstitucional en una acción correspondiente, te lo aplicamos al fondo, en tu caso concreto no estás legitimado para actuar, aunque sean fondo.”

¡Por Dios! Estoy en el tema de legitimidad, por eso estoy en contra de la solución del proyecto, y ya estudiaremos fondo. ¿Cuándo? En su momento, cuando tengamos un proyecto que cale a fondo, ahorita son barruntos de aproximación del tema. A mí me alarma sobremanera, me parece denegatorio decir: “No tienes ni siquiera un principio de afectación con estas leyes”. Bueno, contradecimos

nuestra jurisprudencia, vamos calando a fondo, es lo único que alego.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Ministro Presidente. Para efectos de mi exposición tengo que tocar en alguna medida lo dicho por el señor Ministro Aguirre Anguiano. A mí me queda en lo personal la impresión de que sí hay vocación porque el asunto vuelva a discutirse en toda su extensión; sin embargo, de la lectura que hizo, y la referencia que hizo a la discusión que se dio en la Acción de Inconstitucionalidad número 2/2010, queda claro que el tema fue suficientemente discutido, analizado y votado por la Corte, en contra del voto del señor Ministro Aguirre Anguiano y del mío.

Una primera precisión que quisiera yo asentar es que quienes estuvimos en la minoría no tenemos legitimación para cuestionar el engrose que se aprobó en la sentencia de mayoría, porque nuestro voto es completamente diferente. Si en otro nivel se pidiera una aclaración de la sentencia, pues que se acuerde lo pertinente, pero lo cierto es que hay un engrose aprobado del cual deriva la tesis de jurisprudencia 12/2011, aprobada por el Pleno, que sustenta el criterio de que analizado el artículo 121 constitucional, todos los Estados tienen el deber constitucional de reconocer los actos del estado civil que autorizan los artículos cuya constitucionalidad se analizó, que son los mismos que ahora se impugnan: 391 y 146 del Código Civil para el Distrito Federal.

Literalmente dice esta tesis: “Si bien es cierto que el artículo 146 del Código Civil para el Distrito Federal sólo tiene obligatoriedad en dicho territorio, en virtud de que cada entidad legisla para su propio ámbito territorial, también lo es que la regla contenida en la fracción IV del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, referente a que los actos del estado civil que se encuentran ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros; implica el reconocimiento pleno de que todo acto del estado civil que se lleve a cabo cumpliendo con las formalidades contenidas en la ley de una entidad será válido en las demás, aun cuando no guarde correspondencia con su propia legislación. En tal sentido, es el propio artículo 121 constitucional el que en aras de salvaguardar el federalismo y la seguridad jurídica de los gobernados prevé el deber constitucional de los demás Estados, de otorgar dicho reconocimiento. Ya se dijo pues, que los actos del estado civil que se realicen en el Distrito Federal conforme a los artículos 391 y 146 impugnados, tienen validez en todo el territorio nacional.

Ahora bien, la controversia constitucional en el caso no versa sobre actos concretos, no estamos en presencia de un caso concreto es una Entidad Federativa que en vía de controversia porque no tiene acción de inconstitucionalidad, impugna las mismas normas del Código Civil del Distrito Federal y curiosamente por las mismas razones que se dieron en la Acción de Inconstitucionalidad número 2 a la que antes me referí.

Consecuente con esta situación jurídica, yo estoy de acuerdo con la improcedencia aunque no por la precisa razón que da el proyecto sino porque resulta aplicable de manera extensiva a la acción de inconstitucionalidad, la causal de improcedencia que establece el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II de la Constitución, el 19 de la Ley Reglamentaria dice: "Las controversias constitucionales son improcedentes: IV. Contra normas generales o actos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez en los

casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Por su parte, el artículo 59 de la propia ley, dice: En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título en lo conducente las disposiciones contenidas en el Título II.

Aquí quiero llamar la atención, exige tres requisitos el 19: Identidad de partes, identidad de normas e identidad de conceptos de invalidez.

En la acción de inconstitucionalidad no hay partes, no podemos buscar que para que se dé esta causal de improcedencia necesariamente tenga que haber identidad de partes, ayer mismo que discutíamos una acción de inconstitucionalidad una observación fue “aquí no hay partes”, pero sí hay identidad de las dos normas reclamadas, hay identidad de los conceptos de invalidez expresados, pero sobre todo en los términos en que está expresada este tesis, yo la veo con sentido vinculante a todas las Entidades Federativas y analizar ahora una controversia que tuviera como fin que se excluya al Estado de la aplicación de esta tesis, nos llevaría a modificar lo ya resuelto.

En concreto, yo estoy por la improcedencia de este asunto, creo que el tema de interés jurídico la Segunda Sala dijo que estaba ligado al fondo y que por esa razón no se podía dictar un auto desechatorio sino que es necesario resolver el fondo, pero sí veo esta otra causal que para mí es palmaria y conforme a ella yo estoy de acuerdo con el punto decisorio del proyecto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia, vamos a escuchar al señor Ministro Cossío que nos ha pedido la palabra, voy a levantar la sesión para continuar la vista.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** La próxima sesión señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** La próxima sesión.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Le pediría y gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tenemos ya posiciones que mueven a la reflexión en relación con estas dos controversias.

Levanto la sesión y los convoco para la que tendrá verificativo el próximo lunes a la hora de costumbre.

SE LEVANTA LA SESIÓN.

**(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**