

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 2 DE DICIEMBRE DE 2013

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
573/2012	<p>INCIDENTE DE INEJECUCIÓN de la sentencia dictada el 30 de junio de 2011, por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con apoyo del Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, en el juicio de amparo 758/2010.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ)</p>	3A9
13/2013	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, demandando la invalidez de los artículos 11 y 25, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal de 2013, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el 26 de marzo de 2013.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA)</p>	10A41 ENLISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
2 DE DICIEMBRE DE 2013**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 124 ordinaria, celebrada el jueves veintiocho de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación, les

consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA EL ACTA**, señor secretario.

Señor secretario, continúe dando cuenta, por favor.

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

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN 573/2012. DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL ONCE, POR EL JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, CON APOYO DEL JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, EN EL JUICIO DE AMPARO 758/2010.

Bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en la sesión anterior.

Asimismo, me permito informar que en la referida sesión, el señor Ministro Presidente sometió a votación la propuesta modificada del proyecto relativo, emitiéndose seis votos a favor, por parte de los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Aguilar Morales; exclusivamente por la consignación de los servidores públicos que anteriormente integraban el ayuntamiento del municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León; Valls Hernández, Pérez Dayán, y Presidente Silva Meza; la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo, votaron en contra.

Por ende, se pronunció una mayoría de seis votos a favor de la consignación de la anterior integración del ayuntamiento, y cuatro

en contra. Asimismo, en relación con la consignación de la actual integración del ayuntamiento, se obtuvo un empate a cinco votos.

Por ende, el señor Ministro Presidente, en términos de lo previsto en el artículo 7º, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estimó necesario esperar la presencia de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas para la emisión de su voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. En atención a la cuenta que ha dado el señor Secretario General de Acuerdos, voy a conceder el uso de la palabra a la señora Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, conforme a lo que acaba de dar cuenta el señor secretario y a la discusión que sobre el presente incidente de inejecución se ha venido desarrollando desde el jueves de la semana pasada, estamos, sin duda, en presencia de un tema de suma complejidad, que se puso de manifiesto, precisamente en lo cerrada que se encuentra la votación en este momento.

Durante los últimos días, he estado estudiando el proyecto presentado por el señor Ministro Sergio Valls Hernández, así como las diversas posiciones en torno al tema señora y señores Ministros, reflexionando ampliamente sobre ellas.

En el caso particular, me parece muy claro que se encuentran imbricadas, tanto cuestiones jurídicas como fácticas, algunas de ellas imputables a las autoridades encargadas del cumplimiento de la sentencia de amparo, pero además concurren otras que tienen su origen en actos de terceros, y que no pueden imputarse

a las autoridades encargadas del cumplimiento de la sentencia de amparo, o en el mejor de los casos, no cuando la apreciación de los actos no han denotado mala fe o intención de eludir o retrasar el cumplimiento por parte de las referidas autoridades.

Del análisis de las constancias que integran el presente incidente, advierto que las autoridades responsables, en el ámbito de sus facultades, han realizado las acciones necesarias para el cumplimiento de la sentencia. Con precisión lo informó el señor Secretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal, en la sesión celebrada el jueves veintiocho de noviembre del año en curso.

Pues además de la existencia de las copias de los tres cheques a nombre de Francisco Bautista Vicente Adell Blade, que ascienden a cuarenta y cinco millones de pesos aproximadamente, fueron presentados dos escritos: uno firmado conjuntamente por el quejoso con el Presidente Municipal, donde se da por cumplido el núcleo esencial del fallo, en virtud de lo cual, pidieron que se retirara el presente incidente; y otro, signado por el propio Presidente Municipal, en el que manifestó que se expidieron los cheque citados.

Con base en lo anterior, considero que el núcleo esencial de la sentencia de amparo se encuentra cumplido, aun cuando el mismo lo hayan realizado las nuevas autoridades. De ahí que, en mi criterio, no procede imponer las sanciones que prevé el artículo 107, fracción XVI, constitucional, cuyo objetivo es sancionar el incumplimiento de las sentencias de amparo.

En mi particular punto de vista, la finalidad del juicio de amparo es la protección de los derechos de la persona, y en su caso la restitución del derecho que fue violado.

Es verdad que la propia Constitución General de la República, prevé la separación del cargo y consignación de la autoridad que incumpla injustificadamente la sentencia de amparo, pero también es verdad que precisamente el mismo numeral de la Norma Fundamental prevé la valoración de las causas de incumplimiento por este Alto Tribunal y su calificación, en cuanto a si son justificadas o no, y el otorgamiento de un plazo razonable para realizar dicho cumplimiento. De ahí que mi interpretación del artículo 107, fracción XVI, en su párrafo primero, se orienta en el sentido de que la destitución y en su caso consignación es excepcional; o por decirlo de otra manera, caso extremo.

Es innegable que una sentencia de amparo que concede la protección de la justicia federal esté investida de un imperio jurídico que conlleva el pronunciamiento de un órgano jurisdiccional federal en torno a la restitución de los derechos de la persona, lo cual estimo es la razón y sustento de todo Estado constitucional y social del derecho.

Considero que la violación a un derecho fundamental por parte de una autoridad es una cuestión de gran impacto jurídico, en virtud de que no sólo conlleva la afectación al quejoso, sino que ésta trasciende al ámbito de lo social, en el respeto de los derechos humanos y de las propias actuaciones de las autoridades.

En ese sentido, comparto plenamente la exposición que hizo el jueves pasado, la señora Ministra Margarita Luna Ramos, en torno a su interpretación del artículo 107, fracción XVI; esto es, y lo cito textual: “Que concurren varias premisas. 1° Que existe incumplimiento. 2° Que no haya cumplido con los plazos, que en un momento dado pudo haberle otorgado este Alto Tribunal. 3° Que podrá destituirse del cargo y consignarse al titular, si es que hubo responsabilidad de parte de las autoridades encargadas del cumplimiento”.

Precisamente, sobre las líneas que tan claramente expuso la señora Ministra Luna Ramos el jueves pasado, al igual que ella, considero que el punto esencial para que proceda la destitución o la consignación, es la existencia clara y evidente del incumplimiento, del cual estoy convencida, no se da en el supuesto que ahora estamos analizando; más aún, cuando lo imputable en el presente incidente a las autoridades que ahora analizamos su actuación, consistieron no en el incumplimiento, sino en la dilación del mismo y del análisis de sus constancias, no encuentro fehacientemente que éste sea imputable a tales integrantes del ayuntamiento o que denote mala fe.

En diversas ocasiones me he pronunciado sobre esta línea argumentativa, en el sentido de valorar la existencia del incumplimiento de la sentencia de amparo y privilegiar la restitución del derecho que fue violado, algunos de estos asuntos han sido los incidentes de inejecución de sentencia 40/2003, que es el relativo al “Encino”, 800/2012, 860/2012, y más recientemente 394/2013.

Por esa razón no comparto la consulta, en virtud de que, como algunos de los señores Ministros así lo manifestaron, no procede consignar a los actuales titulares del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, quienes fueron señalados como autoridades responsables. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Informe, señor secretario, del resultado, en consecuencia.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Por ende, incluyendo el voto de la señora Ministra Sánchez Cordero, se ha pronunciado una mayoría de seis votos a favor de la consignación de la anterior integración, contra cinco votos en contra, y una mayoría de seis votos en contra del

proyecto, en cuanto a la consignación de los actuales integrantes del ayuntamiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Informe, señor secretario, el resultado del impacto que tiene esta votación en los puntos decisorios propuestos en la consulta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Tomando en cuenta ese resultado, los resolutivos indicarían:

PRIMERO. ES FUNDADO EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA A QUE ESTE TOCA SE REFIERE.

SEGUNDO. SE CONSIGNA A LOS ANTERIORES TITULARES DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA, NUEVO LEÓN, QUIENES FUERON SEÑALADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES: 1. PRESIDENTE MUNICIPAL, ***. 2. SECRETARIO DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS, *****. 3. SÍNDICO SEGUNDO, *****. 4. SECRETARIO DE FINANZAS Y TESORERÍA MUNICIPAL ***** , TODOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA, NUEVO LEÓN, POR HABER INCUMPLIDO LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL DE TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL ONCE.**

TERCERO. CONSÍGNESE A LAS PERSONAS MENCIONADAS EN EL RESOLUTIVO SEGUNDO, DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL, EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN TURNO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MONTERREY, POR EL DESACATO A UNA SENTENCIA DE AMPARO, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA FRACCIÓN XVI, DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE QUE SEAN JUZGADAS Y SANCIONADAS POR LA DESOBEDIENCIA COMETIDA EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 208 DE LA ANTERIOR LEY DE AMPARO.

CUARTO. PARA LOS EFECTOS MENCIONADOS DE ESTA RESOLUCIÓN, REQUIÉRASE A LAS AUTORIDADES AHÍ SEÑALADAS EL CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DE AMPARO EN LOS TÉRMINOS ESPECIFICADOS. Y,

QUINTO. DÉSE VISTA AL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LA PARTE FINAL DEL CONSIDERANDO CUARTO DE ESTA EJECUTORIA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Consulto a las señoras y señores Ministros, si hay conformidad en relación con estos puntos resolutiveos que rigen lo decidido y votado en este incidente de inejecución. **(VOTACIÓN FAVORABLE). HAY DECISIÓN EN EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 573/2012.**

Queda libre el derecho de las señoras y señores Ministros, para expresar los votos que a su interés convenga. Continúe dando cuenta, señor secretario.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2013. PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11 Y 25, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL 26 DE MARZO DE 2013.

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

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL TRECE. Y,

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL TRECE, EN LA PORCIÓN QUE ESTABLECE “O A QUIEN FUNJA COMO TAL”, PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA SENTENCIA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Muchas gracias, señor Presidente. Estimadas señoras Ministras y señores

Ministros, presento a ustedes el proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad 13/2013, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en contra de los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil trece, publicado en el Diario Oficial del Estado de Morelos, el veintiséis de marzo de dos mil trece.

Ambos artículos establecen un esquema legal relativo a la regulación del estacionamiento en vía pública mediante estacionómetros; así, el artículo 11 de la ley impugnada, establece una autorización al municipio para constituir un fideicomiso para la administración de la concesión del servicio de parquímetros en el referido municipio.

Por su parte, el artículo 25 de esa ley, establece una facultad relativa a la imposición de una sanción en lugares controlados por estacionómetro, en la porción en la que se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia, o a quien funja como tal, a que inmovilicen los vehículos infractores, o retiren placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos.

La comisión accionante alega que estas normas legales violan los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica. Ministro Presidente, procedo a presentar los primeros considerandos del proyecto, identificados con los números uno, dos y tres, en los cuales se establece que el Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, que la promoción de la acción es oportuna, al haberse promovido dentro del plazo de treinta días que establece la Ley Reglamentaria, y que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, tiene legitimación para promover la presente acción al intentarla

contra las leyes de ese Estado que estiman vulneran derechos humanos, en los términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la constitución federal. Personalidad que se debe reconocer, pues el escrito respectivo es suscrito por la Presidenta de ese organismo, quien acredita dicho carácter.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Están a la consideración de las señoras y señores Ministros, los temas que se ha sometido a su consideración de carácter procesal: competencia, oportunidad y legitimación. Si no hay alguna observación. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Nada más una sugerencia al señor Ministro ponente, se cita en la cuestión de la competencia una disposición que posiblemente no fuera aplicable, que se refiere al traslado de un asunto de la Sala al Pleno, no es el caso de este asunto, nada más si se pudiera revisar señor Ministro ponente. Ese sería mi único comentario.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con mucho gusto, señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. En el mismo sentido, creo con todo respeto para el señor Ministro ponente, que no debe citarse como fundamento el artículo 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que faculta a las Salas para conocer de asuntos que originalmente correspondería resolver al Tribunal Pleno, no estamos en el caso, por eso respetuosamente sugiero se elimine esa parte. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ha manifestado el señor Ministro que será atendida la sugerencia en ese sentido. Si no hay alguna otra observación, consulto a ustedes si se aprueban en forma económica y de manera definitiva. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADOS.** Adelante, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Igualmente, se pone a consideración de las señoras y señores Ministros, el considerando cuatro del proyecto, en el que se propone desestimar las causales de improcedencia aducidas por las partes. Así, en primer lugar, en la consulta se desestima la causal de improcedencia señalada por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, según la cual la Comisión actora no puede alegar violaciones a derechos humanos de fuente internacional, ya que se propone establecer que los organismos de protección de derechos humanos estatales pueden utilizar el mismo parámetro de control o regularidad que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a saber, los derechos humanos tanto de fuente constitucional como convencional, según se deriva de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la constitución federal, lo que adicionalmente se sustenta en lo resuelto por este Tribunal Pleno, en la contradicción de tesis 21/2011, el nueve de septiembre de dos mil trece.

Por otra parte, se precisa que no puede ser materia de la presente acción de inconstitucionalidad, como lo alegan las autoridades emisoras de la ley impugnada, los actos administrativos derivados en aplicación de los preceptos combatidos, ni aquellos actos individualizados que llevaron a la

emisión de los mismos, como podrían ser los acuerdos tomados en las sesiones de cabildo, así como el proceso de licitación y determinado acto de concesión, pues el presente medio de control constitucional abstracto sólo procede contra leyes o normas generales y no contra actos administrativos; sin embargo, se estima que esta línea de argumentación no puede llevarse al extremo de determinar la improcedencia del juicio contra el artículo 11 de la Ley de Ingresos referida, pues aunque quepa afirmar que se trata de una norma materialmente administrativa, al referirse a una autorización al ayuntamiento para constituir un fideicomiso de administración, lo relevante es que se contiene en una norma con la forma de ley, la que debe privilegiarse en la procedencia del juicio. Lo anterior, se propone retomando lo resuelto por este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 4/2011, el seis de diciembre de dos mil once.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a la consideración de las señoras y señores Ministros. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Esta causal de improcedencia se divide prácticamente en dos, la primera que está relacionada con que si se pueden o no aducir cuestiones, o que si pueden considerarse como parámetro de regularidad constitucional los tratados internacionales; y la otra, que está referida a si se trata o no de un acto administrativo materialmente hablando. Por lo que hace a la primera, coincido mucho con lo dicho en el proyecto del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Simplemente me aparto de algunas cuestiones que no he compartido, incluso, en los precedentes que se citan y en otros, voto con salvedades, pero coincido plenamente con lo señalado, y aparte, sobre todo con la última reforma que se le hizo al artículo 105 constitucional.

En donde voto en contra es en la siguiente parte, donde se analiza que si la norma establecida en el artículo 11, materialmente hablando, está referida a un acto propiamente administrativo, el proyecto del señor Ministro Ortiz Mena, está siguiendo incluso un precedente, la acción de inconstitucionalidad 4/2011, en la que varios de los señores Ministros votamos en contra, si no mal recuerdo, está el Ministro Luis María Aguilar, el Ministro Valls, una servidora, y el Ministro Ortiz Mayagoitia, porque decíamos que si bien es cierto que es una norma que está establecida en la Ley de Ingresos, también lo es que materialmente está constituyéndose en una autorización, porque dice la parte que está siendo impugnada, lo siguiente: “Se autoriza al ayuntamiento de Cuautla, Morelos, a constituir un fideicomiso de administración para dar cumplimiento a las obligaciones que se contrate en términos de los puntos de acuerdo cuarto y quinto de la Sesión Extraordinaria de Cabildo de número setenta y cuatro, de fecha dieciocho de noviembre de dos mil once, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38, fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, siendo el objeto del fideicomiso recibir el total de los ingresos que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros, disponiéndose de dichos ingresos de la siguiente manera en orden de prelación.

Primero. El municipio de Cuautla recibirá como contraprestación el 32% de los ingresos totales que se obtengan para el funcionamiento de los estacionómetros. Segundo. La empresa Iberparking, S.A. de C.V., recibirá como contraprestación el 68% de los ingresos totales que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros. Tercero. El total de los costos de operación y mantenimiento para salvaguardar y eficientar la prestación del servicio concesionado y que garantice la continuidad del proyecto, así como los compromisos crediticios, en su caso, y la

recuperación de la inversión de capital y rendimientos del concesionario de los estacionómetros correrán a cargo de la empresa Iberparking, S.A. de C.V.”. Entonces esto, de alguna manera, en mi opinión, está constituyendo una autorización expresa para que se realice o se lleve a cabo y se constituya el fideicomiso en administración, incluso están determinando en qué porcentajes se tiene que distribuir el dinero que genere ese fideicomiso. Esto es muy similar, pero no exactamente igual, pero todavía diría yo, de manera más concreta está este acto administrativo, al que se hace alusión a la acción de inconstitucionalidad 4/2011, en ésta, el artículo lo que decía era lo siguiente: se autoriza al Ejecutivo del Estado a contratar el financiamiento adicional que se requiera hasta por el monto que corresponda a los conceptos previstos en este párrafo, para la reconstrucción o sustitución de infraestructura pública dañada o destruida con motivo de desastres naturales, y otras contingencias similares, así como a reestructurar el perfil de vencimientos y a reducir el servicio de la deuda, para lo cual podrá pactarse períodos de gracia en el pago de capital e intereses, garantizando los créditos u obligaciones de pago con ingresos propios o con ingresos por concepto de participaciones o aportaciones federales.

En este precedente, votamos en contra los señores Ministros que ya había mencionado, porque consideramos, desde entonces, que se trataba de un acto administrativo, porque en realidad a lo que se refería era a una autorización en particular para la realización de un fideicomiso, pero que podría servir de manera abstracta a los desastres naturales; en este caso concreto, creo que todavía está mucho más preciso que se trata de una autorización, pero ni siquiera una autorización de manera abstracta, una autorización para un servicio público determinado, que, en este caso, es la administración del cumplimiento de las

obligaciones a que se contrae el punto cuarto de la sesión extraordinaria, celebrada por el cabildo, y además está diciendo con qué empresa se va a realizar y de qué manera se van a distribuir los ingresos de este fideicomiso; por esas razones, me parece que todavía, con mayor razón, en este caso concreto, estamos en presencia, si bien es cierto, formalmente de un acto de carácter legislativo, lo cierto es que para mí, su contenido material, es un acto de carácter administrativo, siendo congruente con el precedente que se cita, que es el 4/2011, y tomando en consideración que todavía se trata de un acto que se encuentra más concreto que el anterior, mi opinión es en el sentido de que debería de ser improcedente el juicio en los términos que se propuso en el precedente, y por esa razón, votaría por el sobreseimiento de la parte impugnada del artículo 11 de la Ley Ingresos del Municipio de Cuautla. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro don Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, señor Ministro Presidente, muchas gracias. Primero que nada, quiero ofrecer una disculpa me distraje por un momento y no advertí que se estaba votando, como ya se votó, el inciso que se refiere a la legitimación. Yo quisiera, con autorización de usted y de este Pleno, regresar al mismo, para hacerle al señor Ministro ponente algunas consideraciones sobre el particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ha sido votado de manera definitiva, señor Ministro, y no alteraría estas observaciones, en función de que fue sometido así, y en todo caso, pareciera que el tema de legitimación de manera procesal, queda zanjado. De todas maneras, si usted quisiera hacer la referencia, para efecto

de que en última instancia pudiera constituir un voto concurrente. Adelante, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Es cierto que cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad 22/2009, que cita el proyecto, se sostuvo que para efectos de la legitimación, basta con que en los conceptos de invalidez se plantee algún tipo de violación a los derechos humanos, que la constitución y los tratados internacionales de los que México es parte tutelan, cualquiera de ellos, aun los que surjan de la interpretación, sin definir en este apartado si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental, también se precisó que lo anterior se entendía sin perjuicio de que al analizar la legitimación se desvirtuaran los argumentos que en torno a esa cuestión hubiesen planteado las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, siempre y cuando no estuvieran referidos al fondo del asunto, y sin perjuicio también, de que siendo evidente la falta de legitimación, así se pudiera decretar en el considerando respectivo.

En mi opinión, esto último se actualiza en el caso que se analiza, puesto que la Comisión de Derechos Humanos de Morelos impugna los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, para el ejercicio fiscal de dos mil trece, por considerar que vulneran los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, los cuales conllevan una violación indirecta a la constitución federal, que en todo caso, debe verse reflejada en la violación de un derecho humano en concreto, para ser susceptible de ser analizada vía acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, del análisis integral del escrito por el que se promueve esta acción, no advierto la vinculación de la vulneración a los derechos de legalidad y seguridad jurídica con la violación a un derecho humano específico, sino con la atribución del municipio para prestar de manera directa el servicio público de tránsito, artículo 115, fracción III, inciso h), de la constitución, y de la autoridad administrativa para aplicar sanciones por infracciones cometidas en esta materia, artículo 21, fracción IV, constitucional. En este sentido, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos consideró que no se encuentra legitimada para cuestionar si lo dispuesto por las normas impugnadas violenta atribuciones otorgadas a las autoridades, pues en todo caso, deberían ser éstas las que de verse afectadas en su ámbito competencial hubieran promovido una controversia constitucional, y además, de llegar a afectarse indirectamente a particulares, éstos podrían combatir la ilegalidad de los actos administrativos que se emitieran a través del medio de defensa que correspondiera. Admitir la procedencia de una acción de inconstitucionalidad por parte de las comisiones de derechos humanos, en las que –como en el caso– se aleguen violaciones indirectas a la constitución federal, que en realidad no se materialicen en la vulneración a un derecho humano en concreto, desnaturalizaría –desde mi punto de vista– el medio de control constitucional, transformando su objeto de tutela en el de uno propio de otro medio de defensa, así como la función de las referidas comisiones, convirtiéndolas en meras vigilantes de la legalidad.

Lo anterior, se corrobora con la forma como el proyecto resuelve la constitucionalidad del artículo 11, frente a la posibilidad de que el servicio público de tránsito sea concesionado conforme a lo dispuesto en los artículos 28 y 115 de la Norma Fundamental, así como sobre la inconstitucionalidad del artículo 25 frente a la

imposibilidad de que los particulares puedan imponer sanciones de carácter administrativo, conforme a lo dispuesto —aunque no se refiera textualmente— por el artículo 21 de la Ley Suprema; cuestiones que *per se* no tienen que ver con la vulneración de un derecho humano, a la que se circunscribe la legitimación de las comisiones de derechos humanos para promover acción de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, en esto discrepo de la propuesta y estaría más por el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad por falta de legitimación de la Comisión de Derechos Humanos de Morelos. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Valls Hernández. Quedan las expresiones hechas del señor Ministro Valls Hernández, si me permite un comentario el señor Ministro ponente, el tema zanjado fue la legitimación *ad procesum* y la legitimación *ad causam* se vincula directamente con las causales de improcedencia; o sea que, las expresiones han sido hechas así y pudiera tomarse también en consideración este aspecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. El mismo tema no lo mencioné expresamente, porque considero que más que un problema de legitimación puede constituir una causa de improcedencia, porque el tipo de acción que se está ejercitando es en contra de una violación de tipo competencial del municipio, que si acaso puede afectar de manera indirecta la cuestión de derechos humanos de los pobladores del municipio; sin embargo,

considero que este tipo de acciones se instituyeron a favor de las comisiones de derechos humanos, para ser específicamente relacionados con las competencias que le incumben a este tipo de órganos.

En cambio, se trata de una cuestión que tiene que ver con un problema competencial del municipio. Pienso que esto daría lugar a la improcedencia de esta acción, por lo menos con lo que se refiere al artículo 11 impugnado, no por falta de legitimación, sino por un problema de improcedencia de esta vía para combatir estas cuestiones. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. ¿Estamos ya en tema de improcedencia, verdad?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Tuve la misma preocupación que manifiesta el señor Ministro Valls Hernández y que manifiesta el señor Ministro Aguilar Morales. Estoy de acuerdo con el proyecto por lo siguiente: si únicamente se hubiera hecho la pregunta en el sentido de si el servicio de estacionómetro — como dice la legislación del Estado de Morelos— fuera una cuestión o no, concesionable, yo estaría de acuerdo en que el problema es estrictamente competencial. Puede el ayuntamiento o mejor, la ley prever estos sistemas de concesiones o no. Creo que ése sería un problema que nos llevaría a analizar el artículo 28, en cuanto a lo que es concesionable o no, en relación con la fracción IV del artículo 115 para efecto de decir: es o no concesionable este tipo de elementos.

La fracción IV del artículo 115, como ustedes saben, habla de funciones y de servicios, y entonces tendríamos que hacer una distinción conceptual para darle contenido a cada una de éstas dos expresiones, pero creo que el planteamiento que hace la Comisión de Derechos Humanos va más allá y el planteamiento es: si determinadas situaciones, las voy a calificar de generales, para no adelantar criterio en lo que se refiere a la constitucionalidad de los dos artículos impugnados, si las formas de actuación que se le dan o no a los particulares, pueden o no ser realizados por estos particulares y ahí me parece que hay una pregunta que tiene que ver con la posición de la Comisión de Derechos Humanos.

En otros términos ¿quién puede afectar estos derechos? ¿Quién puede actuar como autoridad? ¿Quién puede inmovilizar los vehículos o quitar las placas? En caso de que las personas que hayan incumplido con las obligaciones, voy a llamarlo así también genéricamente “el parquímetro” fueran foráneos, etcétera, ¿quién puede llevar a cabo esos actos de autoridad y afectar la esfera jurídica –para usar la expresión tradicional de derechos– de estas personas? Creo que en ese sentido hay una pregunta de derechos humanos, y esto me lleva a entender la procedencia de esta acción de inconstitucionalidad, creo que el tema del artículo 11 es un puente para llegar a la pregunta final e importante respecto al alcance de las competencias de los particulares en la expresión normativa que el proyecto nos propone suprimir, pero me parece que, desde esa perspectiva, es la que yo seguiré en lo que se discuta y en lo que se vote, hay un problema de derechos, creo que valdría la pena, a partir de los planteamientos que han hecho tanto el señor Ministro Valls Hernández como el señor Ministro Aguilar Morales, hacer o enfrentarse con este problema, de dónde está el tema de los derechos humanos, y por qué se satisface la condición que le otorga legitimación a la Comisión de

Derechos Humanos del propio Estado. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Continúa a discusión. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. Tengo la inquietud de la improcedencia pero en términos muy similares a lo que señalaba la señora Ministra Luna Ramos, en relación con el precepto 11 de la Ley de Ingresos que analizamos.

Este artículo, en la parte que se impugna, ya se ha dicho, establece una autorización individualizada para la constitución de un fideicomiso específico e incluso se habla de una empresa en particular a la que se le va a otorgar una concesión; si bien está contenido en una ley, sin embargo, me parece que esta norma no es una norma general.

En el proyecto se cita un precedente, que es la acción de inconstitucionalidad 4/2011, en la que yo, en esa ocasión, voté a favor de la procedencia, pero me parece que el caso es distinto, porque en ese precedente se trataba de una disposición en la que se autorizaba al Ejecutivo de un Estado a la contratación de financiamiento adicional para reparar o reconstruir obras públicas que habían sido dañadas con motivo de desastres naturales, y en esa medida, en aquella ocasión, la discusión fue sobre si podría establecerse que ésta era una norma general o no, y se llegó a la conclusión mayoritaria de que era una norma general porque hablaba de cualquier eventualidad en que hubiera desastres naturales para poder hacer uso de esa autorización de

financiamiento, y que por eso, no podía considerarse como una norma individualizada.

En este caso, me parece que no es la misma hipótesis; en este caso, creo que está muy bien identificado que se trata de la autorización para establecer un fideicomiso específico, y autorizar a una empresa perfectamente individualizada para ese efecto. En esta medida, estaría por la improcedencia, solamente en relación con este artículo 11 impugnado. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Insistiría en que la acción, toda es improcedente, porque no hay realmente una cuestión de violación de derechos humanos, ni siquiera en la argumentación que se propone en la demanda se hace una argumentación de esto, como decía de alguna manera el señor Ministro Cossío Díaz, las preguntas están en quién puede hacer esto, quién puede hacer aquello, es un problema competencial; quién tiene las facultades para realizar los actos que se señalan ahí.

En ese sentido, considero que de alguna manera indirectamente se puede hacer valer una cuestión de violación a los derechos humanos, pero ni la argumentación misma de la demanda, y por otro lado, permitir de esta manera, que estas comisiones, tratándose de un problema meramente competencial —como me parece que se tratan en este asunto— pueda autorizarse, porque de manera indirecta las cuestiones de las competencias de las autoridades pudieran llegar a afectar los derechos humanos de algunas personas; lo cual sucedería prácticamente

en todos los casos, y no en la limitación que el propio constituyente quiso establecer en aquellas situaciones que se refieran expresa y específicamente a las competencias que corresponden a este tipo de órganos —defensores de los derechos humanos— por eso, pienso que la acción en general es improcedente. Sin embargo, y adelantando como ya lo hizo el Ministro Pardo, coincido que además, en relación con el artículo 11, se trata de un acto administrativo, específico, individualizado, en el que se está dando una autorización que una vez que se realice se agota, ya no es una norma general que continuará su vigencia, y que así se ha considerado en algún precedente.

Inclusive, en el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, en marzo de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar, se aceptó que las comisiones de derechos humanos – con lo que estoy de acuerdo– están legitimadas para promover acciones de inconstitucionalidad cuando se hacen valer planteamientos de violación a cualquier derecho fundamental, incluso los previstos en los artículos 14 y 16, que el estudio respectivo consideraba además que esta cuestión podría hacerse valer aun cuando se plantearan violaciones a los derechos contenidos en normas internacionales.

Sin embargo, esta cuestión no tiene que ver este asunto en particular con una violación a los derechos fundamentales de las personas de manera directa, sino muy indirectamente, a través de un problema competencial de las autoridades del municipio. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguilar Morales. Señor Ministro ponente, lo he dejado todavía pendiente, en tanto que se están manifestando los señores Ministros. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto en los dos aspectos que se han manifestado de supuesta improcedencia. Primero, en relación con la legitimidad, y si se tiene o no la posibilidad que las comisiones de derechos humanos impugnen en un caso como éste –violación a derechos humanos– desde mi perspectiva me parece que estamos en presencia de una acción que es procedente.

No es una controversia constitucional donde tendríamos que ver cuál es la afectación al municipio por esfera competencial o no, estamos en una acción de inconstitucionalidad en la cual la delegación de ciertos actos, que son actos autoritarios, que son actos de imperio, que son actos que implican molestia e imposición de sanciones a los particulares, se están delegando a otros particulares.

Éste es el tema de derechos humanos que no me parece una cuestión indirecta, me parece que en esta delegación está claro el problema que tenemos que delimitar, ¿esto es delegable o no es delegable? ¿Hasta qué punto lo es? Porque de aquí se deriva efectivamente la vulneración de derechos humanos. Por lo que hace a ese aspecto, creo que el proyecto está en lo correcto, y que efectivamente estamos en presencia de una acción de inconstitucionalidad por violación a derechos humanos por parte de una comisión estatal en la materia que el artículo 105 le da esta atribución específicamente.

Porque me parece que si se vulnera o no, ya sería una cuestión de fondo, no podríamos prejuzgar en un caso como éste en que está íntimamente relacionado lo delegable con la violación a derecho humano, simplemente prima facie que no se están

violando los derechos humanos. En segundo lugar, también estoy de acuerdo, como voté en la acción de inconstitucionalidad 4/2011, en que con independencia de la naturaleza material de la norma impugnada, estamos en presencia de una ley de carácter, en sentido formal, que es impugnable en la acción de inconstitucionalidad, sostuve en aquella ocasión –y hoy reitero– que tratándose de acciones de inconstitucionalidad de leyes, estoy distinguiendo el tema del presupuesto, que no es el caso, que da lugar a un debate particular, he sostenido que no es dable que en las acciones de inconstitucionalidad estemos analizando, discutiendo, cuál es la naturaleza de cada precepto que se impugna.

Creo que esto desnaturalizaría por completo las acciones de inconstitucionalidad, las acciones de inconstitucionalidad se promueven contra una norma de carácter general, ya sea una ley, ya sea un tratado internacional, y a partir de esta impugnación tenemos que analizar sus preceptos, no creo que podamos declarar la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad so pretexto de que algún precepto impugnado no tiene esta naturaleza. En este sentido, me pronuncié en aquel asunto en que tuvimos una mayoría en el mismo sentido y reiteraré esta votación, y consecuentemente, estoy con el sentido del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Primero, con mucho gusto acepto e incorporaré al proyecto las sugerencias del señor Ministro

Cossío, me parecen muy atinadas y creo que mejoran el proyecto sustancialmente.

En cuanto a las sugerencias de sobreseer el artículo 11, hoy impugnado, creo y leo en la acción de inconstitucionalidad 4/2011 un precedente muy claro que permite no declarar el sobreseimiento en este asunto en particular, y quiero leer simplemente parte de la sentencia de donde realmente me formé la convicción, yo no voté el asunto 4/2011, pero lo suscribo plenamente en cuanto a sus razonamientos.

En la sentencia se dice: “De este modo, no se puede pretender que el concepto material de normas generales establecido en el acápite del artículo, pueda limitar el concepto formal de leyes contenido en los incisos del mismo artículo, más bien su finalidad es contemplar, además de las leyes, a los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano como objeto de la acción de los incisos b), c) y g). De este modo, este concepto de normas generales puede funcionar como un concepto que amplíe la competencia de la materia impugnable por la vía de acción de inconstitucionalidad, pero no como restrictivo del concepto formal de ley.”

Igualmente se dijo en esa misma acción de constitucionalidad: “Este concepto formal puede ser interpretado de manera sistemática, llegar incluso a incluir normas que no sean formalmente leyes, pero no a la inversa, esto es, restringir el concepto formal mediante un estudio material y aislado de sus contenidos y cerrar la procedencia de la vía en los casos en los que pareciera que el contenido particular no cumple con los requisitos materiales del concepto. Esto generaría un espacio no reclamable que claramente iría en contra de la finalidad de la figura de control constitucional”. Me apego a este precedente en

este sentido, por lo tanto, considero, y el proyecto lo considera, que el artículo 11 no se debe de sobreseer por estas razones.

Ahora, en cuanto al segundo argumento, que es de sobreseimiento, diría que es un poco más amplio, me parece que está íntimamente ligado con el fondo, y me parece que la premisa es cómo leemos la constitución, cómo entendemos el artículo 14 y 16: Si leemos el precedente 4/2011, lo que en el fondo está diciendo, la acción de inconstitucionalidad no se debe de leer de una manera restrictiva. Parto de esa misma premisa y lo aplico a la otra causal de sobreseimiento que se ha discutido el día de hoy. ¿Los artículos 14 y 16 se pueden leer como requisitos procedimentales para un juicio de casación? Sí pueden, no me parece que estamos en esa hipótesis, me parece que estamos en la hipótesis de determinar si los artículos 14 y 16 como contenido de derechos humanos, son derechos humanos autónomos y parámetros de control, de regularidad constitucional de normas secundarias, independientemente de que sirvan o no como puerta de entrada a un control casacional, me parece que estamos ante una acción de inconstitucionalidad y debemos de ver los artículos 14 y 16 como conteniendo derechos humanos autónomos, no meramente la puerta de entrada para un análisis casacional.

En ese sentido, me parece que es procedente el juicio, está muy ligado al fondo, me reservo mis comentarios sobre la constitucionalidad o no del artículo 25 -ya lo puse en mi proyecto, pero para la discusión después- pero me parece que la procedencia de ambos artículos está fundada no sólo en los precedentes de este Tribunal, sino en la concepción misma de los artículos 14 y 16 constitucionales, conteniendo derechos humanos autónomos y no meramente de casación; lo ha hecho la Corte, ya se ha pronunciado la Segunda Sala de hecho, en un

tema que conozco muy bien, que son las multas. En las multas se han establecido por la Segunda Sala sendas jurisprudencias desde la Quinta Época, que una multa es inconstitucional si es una multa fija, que debe de haber una multa máxima y una multa mínima. Hace un análisis de la norma que establece la multa y la contrasta con las de los derechos humanos de los artículos 14 y 16, y establece ahí derechos autónomos de los artículos 14 y 16, con los cuales mediante un amparo indirecto se puede ver la regularidad constitucional de una norma que establece multas, ahí hay mucha jurisprudencia en la materia y no se toman los artículos 14 y 16 como requisitos de procedencia para un juicio de casación sino como garantías autónomas. En ese sentido, estoy sosteniendo el proyecto en esa parte. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. En relación al artículo 11, nada más una pequeña aclaración: Entiendo perfectamente que en el precedente 4/2011, que cita el proyecto, hubo una votación mayoritaria en ese sentido, me queda clarísimo y creo que es lo que está siguiendo el proyecto en esta ocasión. Se hizo la aclaración, tal como lo señaló el Ministro Pardo Rebolledo, que en aquella ocasión todavía era una situación más general, se daba la autorización al Ejecutivo del Estado para que pudiera formar fideicomisos en una situación abstracta de catástrofes generales; en este caso concreto no, en este caso concreto se le está autorizando el fideicomiso para los estacionómetros con una empresa determinada, e incluso se están fijando cuáles van a ser los porcentajes de reparto de cada uno de ellos. ¿Y por qué razón se hace esta distinción para efectos de procedencia? Por la tesis

que tiene el siguiente rubro, que dice: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.” Esa es la razón por la que, al menos en mi opinión, siempre debe establecerse el contraste para determinar si aun cuando provenga de un acto legislativo propiamente dicho, su contenido material realmente es una norma o disposición de carácter general, abstracta, impersonal, con todas las características de la norma, o en realidad se trata de un acto administrativo concreto, individualizado, que se agota con su sola emisión. Aquí, como se trata de la autorización, yo considero, y lo digo con el mayor de los respetos para quienes no opinan así, que es un acto de carácter administrativo. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Franco, luego el Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. No pensaba intervenir porque estoy de acuerdo con el proyecto, de hecho voté a favor del precedente; simplemente quería precisar dos cuestiones en relación con este asunto: Me parece que las normas no se pueden ver aisladamente, aparentemente si fuera una concesión exclusivamente, pues evidentemente sería un acto administrativo; sin embargo, creo que dentro de toda la estructura, que es lo que está impugnando la Comisión local de Derechos Humanos, encontramos diferencias importantes: En primer lugar, se da por quince años, en segundo lugar, lo que está señalando la comisión es que precisamente ese actuar del municipio, al

margen de sus competencias para hacerlo o no, viola las garantías y los derechos establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque le está otorgando a ese particular la actualización y aplicación de la ley, y que ello es lo que es la sustancia de inseguridad para los particulares; consecuentemente, me parece que, al margen de la discusión de fondo y a lo que lleguemos, no podemos desechar y declarar improcedente una acción en donde evidentemente se están argumentando cuestiones que están ligadas con los derechos humanos de los particulares. Por estas razones, muy brevemente expreso que yo estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Muy brevemente, es en el mismo sentido de lo que acaba de manifestar el Ministro Franco, con independencia de que considero que la acción de inconstitucionalidad es procedente sin importar cuál es el contenido material, si es administrativo desde el punto de vista sustancial o no –como ya lo expliqué– me parece que en este caso los artículos 11 y el 25 no se pueden interpretar aisladamente, forman un sistema; lo segundo, el artículo 25 sólo tiene sentido si partimos de las premisas del 11, consecuentemente queda claro que hay una serie de exposiciones de carácter general que afectan de manera directa o pueden afectar, los derechos humanos de los particulares en este municipio, derivado precisamente de ese mandato que contiene el 11 relacionado con el 25. Creo que no pueden verse aislados, porque nos enfrentaríamos a un problema: si el 11 se sobresee, entonces ¿cuál sería la posibilidad de invalidar en su caso el 25?, podrían algunos compañeros hablar que se está en

presencia de una cuestión irreparable desde el punto de vista jurídico, porque la norma que le da sentido está firme y consecuentemente no podemos analizar; la otra, también esto generaría muchos problemas técnicos que me parecen innecesarios y creo que la acción es claramente procedente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muy brevemente, también, señor Ministro Presidente. Creo que ya tenemos un problema, una cosa es que el señor Ministro Gutiérrez nos haya propuesto –cosa que ya veremos si lo aceptamos o no en la condición mayoritaria, y en los ocho que se requieren para declarar la nulidad de esta disposición– la invalidez por los artículos 14 y 16; y otra, es lo que planteó la comisión actora. La comisión actora plantea específicamente el párrafo cuarto del artículo 21 como impugnado, y me parece que si lo recordamos todos, que todos lo conocemos, es un asunto muy importante: ¿quién puede imponer sanciones administrativas, cuáles son las sanciones administrativas? ahí dice: multa, arresto y en determinado tipo de casos, trabajos forzados, etcétera. Entonces, no porque el estudio final del asunto salga como 14 y 16, esto quiere decir que únicamente debemos utilizar o considerar violaciones indirectas, lo que está planteando es una violación directa al párrafo cuarto del 21, además de otros preceptos, pero con ese me quedo porque me parece de suficiente entidad como para darle una posición en términos de la procedencia del juicio, primera cuestión.

Ahora, en cuanto al artículo 11 que se ha mencionado. Cuando discutimos ya hace tiempo el tema del veto que había ejercido el Presidente Fox, respecto del presupuesto de egresos, tuvimos

una discusión parecida en este sentido, y lo que decíamos era: cómo abordamos este tipo de cuestiones –ya sé que esta es Ley de Ingresos y el otro era presupuesto– pero mi ejemplo vale igual. La doctrina siempre dijo –encabezada por el Ministro Fraga– que el presupuesto de egresos tenía normas individuales y sólo normas individuales, y lo que en aquella ocasión se dijo mayoritariamente, estoy explicando mi posición no quiero convencer a nadie, simplemente lo que se dijo era que el presupuesto de egresos, tenía normas generales como normas individualizadas y consecuentemente tenía que determinarse cuál era esta condición.

Si leemos el artículo 11 que está transcrito en la página veintiséis del proyecto, el acápite del artículo y determinadas porciones de este artículo están vinculadas –o mejor dicho– están construidas en el sentido de normas generales y sólo ciertos párrafos se refieren al fideicomiso, se refieren a las condiciones de operación, los porcentajes, etcétera; entonces, creo que hay una diferencia muy importante. Lo que me parece complicado es tomar una norma e ir extrayendo qué parte sí, qué parte no es norma general y cuál es norma individualizada, porque esto me parece que no es lo que dispone. Creo que es una interpretación así, poco *prima facie*, de decir: “la norma tiene el carácter de general”, me parece que esta norma, por el acápite y por algunos de sus elementos, tiene este carácter general; consecuentemente, me parece que satisface el estándar para poder entrar al análisis de su constitucionalidad. Sintetizando, primero, creo que no es un problema de violaciones indirectas sólo a partir de 14 y 16, aun cuando en el proyecto se decante que esto es un problema de seguridad jurídica de 14 y 16, cuando hay impugnación expresa del 21, y creo que sería muy complicado decir que, como el proyecto adopta ese camino, nosotros debemos declarar improcedente la acción; y segundo, me parece que el artículo impugnado tiene elementos de norma

general y eso nos permite su conocimiento en esta acción de inconstitucionalidad, por lo cual yo votaré con estas condiciones, el Ministro Gutiérrez aceptó algunas de las observaciones a lo mejor otras de las que he dado aquí podrían enriquecer el proyecto, si no, de cualquier forma yo estaría de acuerdo con el mismo. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo disiento de lo que se comenta porque precisamente la tesis que nos mencionaba la señora Ministra, habla de que hay que analizar cada norma para saber si se trata o no de una de las normas que se pueden impugnar en este tipo de acciones, y repito el rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

Aquí se están impugnando dos normas específicas, y éstas, independientemente del total normativo al que pertenezcan, pues habrá que analizarlas en su contenido, así se señala en este caso. Considero que estas normas son precisamente normas que tiene el 11, una condición de acto administrativo individualizado, donde se señala cuál es la empresa que lo va a realizar, una vez que se realice lo que se prevé en esta norma se agota su contenido y no se considera una norma general que continuará vigente, inclusive se hace como lo dice el propio texto: para cumplir con unos acuerdos de cabildo específicos en donde se determinó eso.

Ahora el artículo 11, se refiere a esta cuestión en específico, el artículo 25 no se aboca solamente a este caso, con todo respeto no se trata de una cuestión de sistema inevitablemente vinculado, el artículo 25 señala en la parte correspondiente: El ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones que en este ordenamiento se establecen en materia de tránsito conforme a lo siguiente: 1. Estacionamiento en lugares controlados por estacionómetro. 2. Para garantizar el pago de las infracciones a que se refiere esta fracción, se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o a quien funja como tal, a que se inmovilicen los vehículos infractores o retiren placas de circulación.

¿Qué quiere decir esto? Que en primer lugar no solamente la empresa que ya se estaba señalando en el 11 lo puede hacer; aquí, la norma es suficientemente amplia y genérica que dice “a quien funja como tal”, inclusive seguiría la autoridad municipal y los inspectores con esa facultad, pero a quien funja como tal podrá ser precisamente en un acto administrativo, en una concesión, en un permiso, en un contrato a quien se le vaya a otorgar esto, no necesariamente al desaparecer el artículo 11 o no poderse impugnar se vinculará con el contenido del artículo 25, si éste se refiriera solamente a la empresa del artículo 11, pues sí, desde luego que estaríamos hablando de una cosa que inevitablemente condicionara a la otra, yo no lo veo de esta manera, pero veo que en esta norma que tenemos que analizar en su contenido, como lo señala inclusive esta jurisprudencia del Pleno, se trata de un acto administrativo individualizado que se agota con su emisión y que ya no continuará su vigencia. Por eso pienso que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por este aspecto.

Pero además, en general, como lo señalaba yo, es una acción que no puede plantearse de esta manera porque las acciones de inconstitucionalidad promovidas por las comisiones de derechos humanos, tienen que referirse directamente a las facultades o estar vinculadas con las acciones de esto, toda norma finalmente va dirigida a los gobernados y finalmente habrá que afectarlos de una manera o de otra.

De esta forma, con esta interpretación, las comisiones de derechos humanos podrán impugnar cualquier norma, como ésta que solamente es un problema que deriva de las competencias municipales en las que se alegue que finalmente una vez que se apliquen se van afectar los derechos humanos de los gobernados.

Con todo respeto creo que esa no es la intención del legislador constituyente ni secundario, y por lo tanto considero que la acción es improcedente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Desde luego que se ha traído a conocimiento un tema que resulta fundamental y me parece que esta acción de inconstitucionalidad 13/2013 nos puede permitir sentar precedente importante en cuanto a la delimitación de una acción de inconstitucionalidad como éstas, cuando es producto del ejercicio de la potestad que la propia constitución les da a las comisiones de derechos humanos. Lo digo porque el artículo 105, en el apartado correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad, claramente permite advertir tres tipos de este ejercicio: Uno, el genérico, en el que este tipo de cuestionamientos podrían seguirse dando. Dos, para los partidos

políticos, exclusivamente a las leyes de carácter electoral. Y tres, a las comisiones de derechos humanos, a efecto de que controviertan las disposiciones generales que afecten precisamente, la materia propia de su competencia, los derechos humanos. El analizar los conceptos de invalidez expresados por la comisión, nos permitiría pensar que prácticamente la mayoría de ellos no van encaminados a la defensa de un derecho humano.

Coincido —precisamente, como lo expresó el señor Ministro Cossío Díaz— que hay una parte de ellos, en los que, luego de la derivación que se da a propósito de la concesión, se cuestiona la posibilidad de que un particular pueda inmovilizar vehículos o retirar placas, lo cual, llevado al tema de la seguridad jurídica en cuanto a que estos actos deben provenir de una autoridad, me daría la oportunidad de pronunciarme en el fondo, independientemente de que yo considere que el sistema propio de concesión implica estas prerrogativas, lo cual no me parecería vulnerar derecho alguno, por lo pronto, daría oportunidad a la discusión específica de la materia; sin embargo, las restantes, nos dejan en claro que el propósito de la actora, no es el evidenciar la violación a un derecho humano, cuestiona la posibilidad de quitarle o de darle la oportunidad a un municipio, de entregar en concesión una determinada actividad, pero no reflejada ni “pasada por el cristal” de un derecho humano.

Argumenta que el fallo final en el que se otorgó esta concesión, esto es, después de una convocatoria pública es equivocado porque habría algunas otras cosas que deberíamos atender — dice él— en algunas otras licitaciones. Y más claro todavía, argumenta, en el tercer concepto de invalidez: Que se registró únicamente una empresa, por lo cual el municipio debió emitir una segunda convocatoria, lo cual no realizó.

Yo quisiera preguntar ¿En dónde está el contenido de derechos humanos de un argumento de esta naturaleza? Y digo que el asunto puede servir para sentar precedente, hablaba yo de esas tres categorías de acciones de inconstitucionalidad: La genérica, en donde nadie cuestionaría por qué se argumenta así, si fuera aquella que corresponde a las minorías parlamentarias, en caso de que se admitiera que esto pudiera darse sobre de un acto concreto de autoridad, y no una norma.

Las de los partidos políticos, cuyo objeto principal es una ley electoral, pero las que se promueven por parte de las comisiones de derechos humanos, necesariamente tienen que ser analizadas sobre la base de ese argumento esencial, que es lo que le da legitimidad, que es la violación a un derecho humano. Y si se analiza en su conjunto el grupo de conceptos de invalidez que hace valer la comisión, en el caso, sólo uno de ellos subsistiría.

No sé si sería prudente, y si así lo considerara este Tribunal Pleno, de una buena vez, fijar desde este asunto, cuál es exactamente el contenido que debe ser motivo de análisis de una acción de inconstitucionalidad. No sé si esto variaría el sistema tradicional de emprender el análisis de los argumentos.

Desde luego, estoy plenamente convencido de que no porque uno, dos, o tres conceptos de invalidez, no sean de aquéllos para los que se creó la acción de inconstitucionalidad a cargo de las comisiones, pudiera dar lugar a un sobreseimiento, eso no puede darse. En todo caso, serían inoperantes todos esos conceptos de invalidez, pero sería buena la oportunidad para encontrar una fórmula de que en estos casos, en donde son las comisiones de derechos humanos las que hacen uso de este mecanismo de regularidad constitucional, que pudiéramos decir: Sólo serán

analizados aquellos aspectos que de verdad involucran un derecho humano, y en este caso, los conceptos de invalidez, salvo uno, no plantean cuestionamiento alguno, en el caso concreto, respecto de un derecho humano. Y lo reitero: El tercer concepto de invalidez, cuestiona que se haya entregado una concesión sólo porque una empresa se registró, por lo cual, se debió presentar una segunda convocatoria, esto, no le veo tema alguno de derechos humanos.

Si es posible, yo sugeriría que en la medida en que estoy convencido de que uno de los temas implicaría formalmente, de fondo también, una cuestión de derechos humanos, éste fuera el que se atendiera, los demás, sinceramente me parecen argumentos que no van con la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad a cargo de las comisiones de derechos humanos.

Por lo demás, tratándose del caso de los actos concretos, parece que todos estos argumentos están tratando de convencer de que hay la inconstitucionalidad de un acto concreto, lo cual me genera dudas sobre la pertinencia o no de analizar una acción de inconstitucionalidad, respecto de un acto concreto que no es una norma general. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Alberto Pérez Dayán. No cabe duda que en el tema de improcedencia se está abriendo todo un análisis respecto de la nueva perspectiva que debemos tener respecto de estos temas en cuanto no solamente al fondo, sino a la procedencia o improcedencia de los mismos, donde aparecen estas situaciones respecto de las causales de improcedencia, respecto de la fuente de derecho humano hecho valer como tal, y ya las consecuencias entendidas en los artículos 11 y 25, como un sistema, precisamente en este tema, que es la puerta de entrada al fondo,

que anuncia muchas determinaciones que se pueden tomar desde aquí respecto del fondo.

Ha pedido la palabra el señor Ministro Cossío, pero tenemos programada una sesión privada muy nutrida, con temas de pronta resolución, habida cuenta de los términos que tenemos en el ejercicio de este período; a la señora Ministra Luna Ramos, la vamos a dejar también anotada para el día de mañana. Le doy la palabra al señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena para algún comentario, a partir de que, vamos a levantar la sesión.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo me espero a mañana después de que hayan tenido oportunidad los señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De acuerdo. Entonces, los convoco señoras y señores Ministros a la sesión privada que tendremos después de un receso por diez minutos en este mismo recinto, y por tal motivo se levanta la sesión pública ordinaria correspondiente a este día, con la convocatoria hecha para el día de mañana, en los términos precisados. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)

“En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos”.