

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 52
O R D I N A R I A
LUNES 11 DE MAYO DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del lunes once de mayo dos mil nueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente en funciones Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se incorporó a la sesión posteriormente por encontrarse cumpliendo una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, primero en el orden de designación en relación con los demás señores Ministros presentes y con fundamento en los artículos 13 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, presidió la sesión.

El señor Ministro Presidente en funciones Azuela Güitrón abrió la sesión y el Secretario General de Acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto del acta relativa a la Sesión Pública número Cincuenta y uno, Ordinaria, celebrada el jueves siete de mayo de dos mil nueve.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Ordinaria Dos de dos mil nueve:

XIV.-1418/2006 Amparo en revisión número 1418/2006, promovido por ***** , contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos 239, 244-B de la Ley Federal de Derechos y Transitorio Décimo, fracción XVII, del Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil tres. En el proyecto formulado por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel se propuso: *“PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , en contra de los artículos 239 y 244-B de la Ley Federal de Derechos, así como del artículo Décimo Transitorio, fracción XVII, del propio ordenamiento legal, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil tres, en términos de los considerandos quinto a octavo de esta resolución.”*

El señor Ministro Presidente en funciones Azuela Güitrón, precisó la votación realizada en la sesión anterior.

Por su parte, el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó que aceptaba las observaciones de forma contenidas en el dictamen que le fue entregado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

A continuación el señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que de nuevas reflexiones ha decidido modificar su postura sobre la constitucionalidad del precepto transitorio impugnado.

Al respecto manifestó que con base en la interpretación de las diversas normas relacionadas con el artículo transitorio controvertido se advierte que si en la demanda se sostuvo que dicho numeral transgrede el principio de equidad, debe tomarse en cuenta que el proyecto sostiene que quienes tributan conforme al 244-A de la Ley Federal de Derechos, además de pagar un aprovechamiento, enteran la contribución de derechos en forma anual en función de servicios específicos, dado que conforme al título de concesión, el concesionario únicamente puede prestar servicios determinados, tales como: radiotelefonía móvil de personas, radiolocalización de vehículos, radiolocalización móvil marítima y móvil especializado en flotillas y de portadora común y radiocomunicación móvil-aeronáutica, en

cambio quienes tienen la concesión del uso de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico por cada región en que operen y por cada kilohertz concesionado o permissionado, no prestan un servicio específico, sino múltiple, ya que la explotación se lleva a cabo por región y por cada kilohertz, es decir, se explota todo el espectro sin restricción alguna.

Al respecto consideró que dichos argumentos son incorrectos ya que existe en autos un título de concesión de mil novecientos noventa y ocho en el que se advierte que a la concesionaria sí se le permitió la prestación de diversos servicios, a saber: los servicios de acceso inalámbrico fijo o móvil que se prestarán a través de la red pública de telecomunicaciones, el servicio local de telefonía inalámbrica o móvil, la comercialización de la capacidad de la red para la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza, acceso a redes de datos, video, audio y videoconferencia.

Por ende, antes del año indicado en el proyecto ya se otorgaban concesiones para prestar servicios integrales.

En cambio, existen otros elementos que podrían justificar la constitucionalidad de la norma, pues como se señala en el proyecto para que se respete el principio de proporcionalidad tributaria es necesario analizar si las tasas o cuotas aplicables son fijas e iguales para los gobernados

que usan, explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien de dominio público al traducirse en un beneficio uniforme para ellos, o variables si el grado de utilización del mismo bien es diferente; además de que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

Por otra parte, de acuerdo con lo expuesto en la sesión anterior estimó que prevalecerá la negativa del amparo respecto del referido precepto de tránsito, ya que del diverso proceso de creación de normas de cuatro de noviembre de dos mil dos se desprende que la intención del legislador fue la del “esquema de cuotas relativas a los derechos por el uso del espectro radioeléctrico con la finalidad de racionalizar el uso de este bien, propiedad de la Nación”, lo que se explica por la relevancia de las telecomunicaciones y del papel que juega la economía, por lo que sin dejar de lado los derechos de los concesionarios, el Estado se encuentra en aptitud de modificar ciertas condiciones de ejercicio, pues se está ante concesiones que operan sobre bienes del dominio público, de ahí que el legislador haya adecuado gradualmente el régimen jurídico que lo rige, incluso buscando una mayor eficiencia en la disposición del bien en beneficio de la colectividad.

Por ende, si bien en el proceso legislativo no se externaron razones específicas de la expedición del artículo Décimo Transitorio, fracción XVII, lo cierto es que la

evolución legislativa de la ley impugnada y de la diversa Ley Federal de Telecomunicaciones, se advierte la intención del legislador de respetar las condiciones en las que se otorgaron las concesiones preexistentes, al tratarse de actos jurídicos con una duración y continuidad en el tiempo extensa, lo que respeta los principios constitucionales de seguridad jurídica y retroactividad de la ley.

De esta forma se generó certeza para los que ya gozaban del otorgamiento de las concesiones anteriores, así como también se estableció que en el caso de otorgarse nuevas concesiones o de renovarse las adquiridas, se deberían ajustar al nuevo esquema de pago de derechos. En esos términos si las concesiones implican la autorización por parte del Estado para que un particular use y aproveche un bien considerado propiedad de la Nación, ello no impide que se modifiquen los términos en que éstas se otorgan.

En ese orden, consideró que los anteriores son los argumentos para sostener la constitucionalidad del precepto transitorio impugnado.

El señor Ministro Valls Hernández recordó que el recurrente sostuvo que en la sentencia impugnada se resolvió en forma incorrecta que la norma transitoria controvertida viola el principio de equidad al tratar de manera desigual a los iguales, pues tanto el artículo 244-A como el

244-B de la Ley en análisis, gravan el uso de frecuencias o bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico.

Al respecto precisó la necesidad de analizar el alcance de los diversos preceptos.

En el caso del artículo 244-A en este se grava el uso del espectro radioeléctrico, por los servicios de radiotelefonía celular, radiotelefonía móvil convencional, radiolocalización móvil de personas, vehículos, marítima, y radiodeterminación, servicio móvil especializado de flotillas y de portadora común, así como por radiocomunicación móvil aeronáutica; en tanto que en el diverso 244-B se establece que los concesionarios o permisionarios de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico están obligados a pagar anualmente el derecho por el uso, goce o aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, por cada región en la que operen, y por cada kilohertz concesionado o permisionado, de donde destacó que los respectivos contribuyentes se encuentran sometidos a regímenes diferentes, por lo que la disposición transitoria impugnada pretende establecer que los derechos previstos en esos numerales se aplicarán a las concesiones que se otorguen después del primero de enero de dos mil cuatro, por lo que es claro que los concesionarios o permisionarios de dichos servicios, en relación con quienes utilizan el espacio radioeléctrico para prestar diversos servicios no están en las mismas condiciones.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó la necesidad de precisar que el artículo Décimo del Decreto impugnado no es un artículo transitorio, ya que forma parte del decreto y contiene los preceptos transitorios.

Destacó que los artículos 244-B a 244-D tienen un ámbito de aplicación específico, al dirigirse a los concesionarios y permisionarios de banda de frecuencia del espectro radioeléctrico, lo que no debería tener una aplicación a las diversas otorgadas para la explotación de redes públicas para la prestación de ciertos servicios en determinada banda, por lo que estimó que aquellos que recibieron concesiones de este tipo, no deberían constreñirse a pagar derechos conforme a dichos numerales. Además, el diverso 244-A, si bien tiene como destinatario principal a quienes explotan redes en determinadas bandas para la prestación de ciertos servicios, podría también tener aplicación entre quienes cuentan con concesiones o permisos para explotar la banda, pues las concesiones se otorgan para explotar la banda de frecuencia, y se especifican los servicios autorizados, para explicitar el propósito para el que puede utilizarse la banda. De esta forma, quienes tributan en términos de los artículos 244-B a 244-D, con una concesión de la banda de frecuencias, podrían válidamente quedar expuestos a que en un ánimo indebido de parte de alguna autoridad pudiera exigírseles el pago de derechos también en términos del artículo 244-A,

conforme a lo dispuesto en el artículo Décimo del Decreto, al establecer condiciones de aplicación de los sistemas previstos tanto en el artículo 244-A, respecto del 244-B al 244-D, generando una diferencia pues no puede afectarse a los solicitantes del amparo este principio de equidad, de manera que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que conforme al texto del Decreto impugnado el artículo Décimo, fracción XVII, es de naturaleza transitoria.

Ante ello, el señor Ministro Cossío Díaz, con base en el análisis de la publicación oficial respectiva, precisó por qué motivo es necesario referirse al artículo Décimo del Decreto promulgatorio que contiene las disposiciones transitorias y no al artículo Décimo transitorio.

El señor Ministro Silva Meza se manifestó a favor de la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz y porque se uniforme la referencia respectiva en todo el proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que se trata de una fórmula legislativa utilizada para el debate, al tratarse de un Decreto que abarca distintas leyes, por lo que el legislador las divide por artículos para discutir las en ese orden, de manera que al tratarse de un sólo decreto, cada artículo puede contar con un transitorio que haga referencia a una ley específica, que es el caso específico del artículo

Décimo, pues se trata de un transitorio de una ley específica y el propio Decreto que en su conjunto abarca todas, tiene sus propios transitorios que establecen a aquellas normas de tránsito que son comunes a toda esa miscelánea fiscal tratándose de un artículo transitorio que le correspondió el artículo Décimo del Decreto impugnado, sin embargo, se trata de un artículo de tránsito. Agregó que desde que el asunto se analizó en la Segunda Sala, remitió a los señores Ministros Aguirre Anguiano y Góngora Pimentel, su posición en relación con algunas de las consideraciones de las que se separó desde el principio, de manera que manifestó su conformidad con el sentido del proyecto, separándose de algunas consideraciones, argumentando que son inoperantes los agravios hechos valer. Asimismo, manifestó que elaborará un voto concurrente para expresar su posición.

El señor Ministro Góngora Pimentel manifestó estar de acuerdo con la precisión realizada por el señor Ministro Cossío Díaz.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que aun cuando el proyecto señala que la norma de tránsito impugnada no es violatoria del principio de equidad tributaria, lo cierto es que los argumentos que se sostienen en el proyecto no son acertados, dado que el referido precepto es aplicable a las nuevas concesiones que se dieran o se prorrogaran a partir de enero de dos mil cuatro,

lo cual se justifica en el sentido de los servicios que puedan prestarse a través de unas y otras concesiones, pues en realidad el citado numeral no establece una diferencia entre los servicios que son materia de las concesiones. En ese tenor, recordó que existen dos precedentes, uno de la Segunda Sala y otro de la Primera Sala, en los que se ha analizado la constitucionalidad de ese precepto.

En el amparo en revisión 366/2008 resuelto por la Primera Sala se determinó la inequidad en virtud de que se atiende a un elemento ajeno al gravado, ya que se toman en cuenta las fechas en que se hayan otorgado las concesiones. La Segunda Sala en el amparo en revisión 1994/2006 dio argumentos similares para conceder el amparo.

En ese orden, el argumento de que las concesiones anteriores no se referían a servicios integrales o múltiples no es convincente dado que los respectivos títulos de concesión demuestran lo contrario, por lo que la diferencia que se da en el proyecto no se estima correcta, ya que el artículo únicamente señala una fecha para establecer la diferencia, lo que constituye un elemento ajeno para determinar si el precepto es equitativo.

Incluso, la reforma para dos mil ocho señala que los concesionarios cuyo título haya sido otorgado o prorrogado con posterioridad a enero de dos mil cuatro o con

posterioridad a la entrada en vigor del Decreto respectivo de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, cuyos títulos hayan sido otorgados o prorrogados a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil tres, no pagarán los derechos establecidos en los artículos del 244-A, al 244-D de la Ley Federal de Derechos. Además, las reformas de dos mil ocho se basaron en los pronunciamientos realizados por las Salas al no motivarse el tratamiento diferenciado que da la fracción XVII del artículo Décimo transitorio aquí impugnado. Aún más, en la propia iniciativa se hace referencia a los tres diferentes tipos de sistemas de pago por parte de los concesionarios respectivos. En tal virtud estimó que el precepto referido sí es inconstitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en el precedente de la Primera Sala únicamente se emitió pronunciamiento sobre el artículo 244-A; por otro lado, en cuanto al artículo 244-B hasta el 244-C, en la sesión anterior se destacó el diverso régimen jurídico al que están sujetas las concesiones respectivas, lo que permite al legislador establecer modalidades o diferencias atendiendo a dichos regímenes, sin que sea relevante para ello la fecha indicada por el legislador. Incluso, dicho numeral no genera una condición de inequidad con los sujetos del derecho previsto en el artículo 244-A, ya que precisamente se encuentran sometidos a un diverso régimen de concesiones y permisos.

El señor Ministro Silva Meza manifestó que las fechas son relevantes atendiendo a los avances tecnológicos, de donde deriva que existen posibilidades y presupuestos diversos para el otorgamiento de las concesiones y si bien existe el elemento ajeno consistente en la fecha de otorgamiento de la concesión, lo cierto es que no resulta ajeno en tanto que está vinculado con la evolución tecnológica que trasciende al ámbito tributario.

El señor Presidente en funciones Ministro Azuela Güitrón precisó las tres diversas posturas que han manifestado los señores Ministros.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que de acuerdo con lo manifestado en la sesión anterior era posible que votara por la constitucionalidad de la norma; sin embargo, manifestó votar por la inconstitucionalidad en los términos en que lo realice la señora Ministra Luna Ramos.

Al respecto, el señor Ministro Presidente en funciones Azuela Güitrón recordó que en la exposición de motivos para dos mil ocho se modificó el sistema atendiendo a los pronunciamientos de la Suprema Corte.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que efectivamente el legislador modificó el sistema atendiendo a las sentencias de este Alto Tribunal.

Puesto a votación el tema relativo a la constitucionalidad de la fracción XVII del artículo décimo transitorio del Decreto impugnado, se manifestó una intención de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Azuela Güitrón por la constitucionalidad, en tanto que tres, Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Gudiño Pelayo, votaron en contra.

A continuación, se ratificaron las intenciones de voto manifestadas en la sesión anterior, en relación con la constitucionalidad de los artículos 239 y 244-B de la Ley Federal de Derechos, los que se aprobaron por unanimidad de diez votos a favor del proyecto.

El señor Ministro Presidente en funciones Azuela Güitrón manifestó que el asunto se había resuelto en los términos planteados.

Los señores Ministros Luna Ramos, Aguirre Anguiano y Gudiño Pelayo anunciaron que elaborarían voto de minoría en relación con el artículo décimo en su fracción XVII. Los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz y Franco González Salas, se reservaron su derecho a elaborar voto concurrente en relación, la primera, con el artículo 244 impugnado y, los segundos, respecto del citado artículo décimo.

XXXVIII.
33/2009 Y SUS
ACUMULADAS
34/2009 Y
35/2009

Acciones de inconstitucionalidad números 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, promovidas por los Partidos Políticos Nacional Convergencia, Nacional del Trabajo y de la Revolución Democrática en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila, demandando la invalidez del Decreto 5 que modifica los numerales 3, 4, 9 y 11 de la fracción III del artículo 27, así como los artículos 33, párrafo primero, 34 y 35, fracción VI, de la Constitución del Estado de Coahuila, y el Decreto 6 que contiene el Código Electoral de la propia entidad, publicados en el Periódico Oficial estatal el seis de febrero de dos mil nueve. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propone: “**PRIMERO.** *Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009.* **SEGUNDO.** *Se reconoce la validez de los artículos 33 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y artículos transitorios primero, segundo y cuarto del Decreto número 5, así como los artículos 3, 5, fracción IV, 10, fracciones V, VI y XII, 11, fracción IV, incisos a) y b), 12, 16, 50, fracciones VI, VII y VIII, 60, 63, 72, 73, último párrafo, 80, 82, fracción II, 85, fracción V, 97, 98, 103, 104, 105, fracciones, V, XXIII y XVIII, 107, 111, 114, 161, 162, 188, 190, 197, fracción III, 213, 318, 334, relativos al Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.* **TERCERO.** *Se declara la invalidez de los artículos 27, fracción III, párrafo 9, de la Constitución Política del Estado de Coahuila*

de Zaragoza; así como los artículos 7, fracción I, por cuanto hace a la porción normativa que dice “doloso”; 11, fracción V, únicamente en la porción normativa que dice: “Ninguna autoridad administrativa o judicial, podrá revocar o modificar la decisión política mediante la cual se pondera el perfil idóneo.”; 13, párrafo último, en la porción normativa que señala: “Ningún Diputado electo podrá separarse de su fracción parlamentaria, salvo en el caso de candidaturas comunes.”; 25, en la porción normativa que dice: “Ningún líder sindical o gremial, ni tampoco algún directivo de una asociación sindical, corporativa o gremial, podrán ocupar un órgano de dirección o de mandato en un partido político nacional o estatal.”; 28, fracción II, únicamente en la porción normativa que señala: “...en los distritos electorales y en los municipios donde se encuentre organizado, manteniendo representantes y oficinas en cuando menos diecinueve municipios del Estado...”; 49, fracción II, inciso b), segundo párrafo, 57, fracción VI, en la porción que señala: “...radio y televisión...”; 59, fracción II, en la porción que dice: “sujetándose a los límites de radio y televisión...”; 78, en la porción que dice: “... y/o federal...”; 80, 82, fracción I, 99, fracción VIII, 105, fracciones, IV, por cuanto hace a la porción normativa que dice: “Podrá celebrarlos también con el Instituto Federal Electoral, con el objeto de que el Instituto sea facultado para organizar elecciones federales, dentro de la circunscripción territorial del Estado, en los términos convenidos por las partes y con la aprobación de la mayoría calificada de los miembros del Consejo General del Instituto

Sesión Pública Núm. 52

Lunes 11 de mayo de 2009

*con derecho a voz y voto,”; XX, XXI, XLIII, 135, fracción I, 190, párrafo segundo, 170, 316, 323, fracciones IV y V, relativos al Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. **QUINTO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria. **SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila.”*

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso una síntesis de las consideraciones de su proyecto que sustentan las propuestas contenidas en los Puntos Resolutivos; indicó que las respectivas acciones de inconstitucionalidad se acumularon con el objeto de presentar un proyecto simplificado en el cual se hacen cargo de todos los planteamientos de las partes y se acompañan como anexos los informes de las autoridades involucradas y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Agregó que en los considerandos primero al cuarto se aborda lo relativo a la competencia de este Alto Tribunal, a la oportunidad de la demanda y a la legitimación procesal, así como a la única causa de improcedencia planteada, la que se propone declarar infundada. En cuanto al fondo, en el considerando quinto se abordan los planteamientos de invalidez, los que se han agrupado en veintisiete temas, manifestando que con base en una última reflexión se han repartido algunos

ajustes en relación con las consideraciones relativas a los artículos 99, fracción III y 135, fracción I, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Coahuila, las que no afectan el sentido de la propuesta; y otros tres con el objeto de modificar la propuesta para proponer en lugar de la validez, la invalidez de los artículos 59, fracción II, 82, fracción I y 105, fracción XXI.

En relación con los efectos de invalidez del artículo 170 impugnado relativo a la fecha de las elecciones se propone que se posterguen los efectos para que se actualicen una vez concluido el proceso electoral que iniciará esta semana.

En relación con los aspectos relativos a la competencia, la oportunidad, la legitimación de los actores y la causa de improcedencia planteada, el señor Ministro en funciones Azuela Güitrón sometió a la consideración del Pleno la propuesta del proyecto; al respecto el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó que en relación con los preceptos respecto de los cuales no se formulan conceptos de invalidez es conveniente sobreseer en la acción y no declararlos inoperantes, en tanto que no se está analizando su contenido y, por ende, no es correcto reconocer su validez.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que en todo caso si se señalan diez preceptos y no se advierten conceptos de invalidez respecto de cinco de ellos e incluso

ni por suplencia se pudiera declarar la invalidez, podría estimarse que no existe una impugnación de los preceptos respectivos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que para que exista la suplencia de la queja es necesario que no exista sobreseimiento respecto del precepto respectivo, por lo que la postura correcta es que se declare la inoperancia del planteamiento.

A su vez, el señor Ministro Valls Hernández compartió la propuesta de sobreseer o bien la de no tener por reclamados los artículos respectivos.

El señor Ministro Gudiño Pelayo señaló que al existir suplencia absoluta si se tiene por no impugnado no podría operar aquélla, por lo que lo técnico es pronunciarse por la inoperancia del respectivo planteamiento de inconstitucionalidad, ya que el sobreseimiento sólo puede operar donde no puede haber suplencia de la queja como sucede en el juicio de amparo tratándose del promovido por los patronos.

El señor Ministro Presidente en funciones Azuela Güitrón manifestó que sí puede haber suplencia y sólo que no se advierta nada que suplir, el planteamiento sería operante.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que en algunas otras acciones de inconstitucionalidad se ha optado por declarar la inoperancia de la impugnación de preceptos cuando se puede analizar la validez del precepto respectivo.

Por otro lado, atendiendo a lo previsto en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, constitucional, se podría sobreseer como lo propone el señor Ministro Góngora Pimental señalando que no existe materia que suplir.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó inclinarse por la inoperancia ya que la ley no establece como causa de improcedencia o de sobreseimiento, la falta de formulación de conceptos de invalidez; sin embargo lo importante es construir un criterio para ocasiones posteriores que incluso dé lugar a la redacción de una tesis.

Puesto a votación el tema relativo a que al advertirse la impugnación de un precepto respecto del cual no se formularon conceptos de invalidez en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, se deberá sobreseer siempre y cuando no se pueda suplir la deficiencia de la queja, la intención de votos reveló que seis de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente en funciones Azuela Güitrón la manifestaron a favor del sobreseimiento, en tanto que cuatro señores Ministros, Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Gudiño Pelayo y

Sánchez Cordero de García Villegas se manifestaron a favor del proyecto.

A continuación, el señor Ministro Presidente en funciones Azuela Güitrón sometió a la consideración del Tribunal Pleno el Considerando Quinto “1. Disminución del número de diputados locales” (páginas de la veinte a la veintiocho), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el Resolutivo Segundo de reconocer la validez del artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y artículos transitorios primero y cuarto del Decreto Número 5 por el que se modifican los numerales 3, 4, 9 y 11 de la fracción III del artículo 27; el primer párrafo del artículo 33, el artículo 34 y la fracción VI del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial el seis de febrero de dos mil nueve, así como el 13 y el 16 del Código Electoral del propio Estado.

En relación con el primer tema de fondo, el señor Ministro Góngora Pimental sugirió que al inicio de cada tema se precise lo efectivamente impugnado en cada caso concreto, lo que facilitará determinar la litis y, por ende, la confronta del estudio con los puntos resolutivos.

Agregó que comparte el sentido del proyecto en cuanto a que reconoce la validez de los preceptos impugnados de la Constitución del Estado de Coahuila y del Código Electoral

del propio Estado, ya que ello cumple con el mínimo previsto en la fracción II del artículo 116 constitucional. Por lo que se refiere a los preceptos transitorios respecto de los cuales no hay concepto de invalidez se manifestó por sobreseer en el juicio.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que con base en la interpretación de la fracción II del artículo 116 constitucional se advierte que, por un lado, establece que el número de diputados será proporcional al número de habitantes y, por otro lado, en todo caso, deberán respetarse determinados mínimos, por lo que cuando se incrementa la población del Estado respectivo no se justifica la disminución del número de diputados, debiendo tomarse en cuenta que con la legislación impugnada se disminuyó el número de legisladores locales a pesar de que el número de habitantes se incrementó.

El señor Ministro Silva Meza manifestó que comparte la posición del proyecto en tanto que el artículo 116 constitucional, fracción II, establece una cláusula de configuración amplia por lo cual el legislador tiene libertad para determinar el número de diputados.

A su vez el señor Ministro Valls Hernández señaló que en términos de la fracción II del artículo 116 constitucional el constituyente local puede establecer el número de diputados

locales, siempre y cuando no sea un número menor al previsto en la propia fracción.

La señora Ministra Sánchez Cordero recordó que en el proyecto se sostiene que el artículo 116, fracción II, párrafo primero, constitucional, establece un principio general en cuanto a la proporcionalidad de los diputados respecto del número de habitantes del Estado y por otro lado establece un número mínimo de diputados con los que deben contar las legislaturas locales, siempre y cuando se establezca un sistema mixto de elección directa y por mayoría, aunado a que el sistema se aproxima a los porcentajes del sistema federal.

A su vez el señor Ministro Presidente en funciones Azuela Güitrón manifestó estar a favor del proyecto en tanto que la proporcionalidad no obliga a seguir un principio de crecimiento del número de legisladores, por lo que la soberanía de los Estados es la que debe imperar en cuanto a la determinación del número de legisladores siempre y cuando se respeten los mínimos.

El señor Ministro Franco González Salas confirmó sostener la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que el criterio mayoritario generaría el riesgo de disminuir

considerablemente la representatividad de los diputados respecto de los electores.

Puesto a votación el tema relativo a la disminución del número de diputados locales, contenido en las fojas veinte a veintiocho del proyecto, se manifestó una intención de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Azuela Güitrón se manifestaron a favor del proyecto, en tanto que el señor Ministro Aguirre Anguiano se manifestó en contra.

En cuanto a la modificación del sentido del sobreseimiento respecto del artículo 16 del Código Electoral del Estado de Coahuila, se manifestó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente en funciones Azuela Güitrón.

El señor Ministro Presidente en funciones Azuela Güitrón sometió a la consideración del Tribunal Pleno el Considerando Quinto “2. Facultad de la autoridad electoral local administrativa para verificar los compromisos de campaña de los partidos políticos” (páginas de la veintiocho a la cuarenta y uno), que sustenta la propuesta contenida en el Punto Resolutivo Tercero de declarar la invalidez del

artículo 27, fracción III, párrafo 9, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

El señor Ministro Gudiño Pelayo se manifestó en contra de las consideraciones que sustentan la propuesta del proyecto ya que el numeral impugnado transgrede el artículo 116, fracción IV, de la Constitución General de la República, siendo necesario realizar un análisis de los compromisos de campaña, ya que si sólo el partido que gana en la contienda puede ser juzgado ello implica que el Instituto Electoral local se convierta en un órgano revisor de las actividades de gobierno.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se incorporó a la sesión y concedió el uso de la palabra al señor Ministro Aguirre Anguiano.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó estar a favor del proyecto en tanto que el precepto impugnado confiere al Instituto Electoral del Estado de Coahuila la facultad para verificar los compromisos de campaña de los partidos políticos. Al respecto indicó que la lectura de dicho numeral pareciera dar lugar a una facultad de simple verificación, aun cuando también aparentemente faculta a dicho Instituto para erigirse en un contralor de las actividades que desarrollen los servidores públicos electos popularmente.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que la norma impugnada es la fracción III del artículo 27 de la Constitución del Estado de Coahuila. Además, una vez que precisó el planteamiento de los partidos accionantes así como la respuesta del proyecto, indicó que en éste no se responde lo efectivamente planteado aunado a que la Constitución General de la República únicamente prevé los principios rectores de la actividad electoral y no las atribuciones que únicamente tendrán los institutos electorales locales, pues de sostenerse la propuesta del proyecto se dejarían de lado múltiples atribuciones que también asisten a esos órganos estatales.

En ese orden, manifestó que el concepto de invalidez sí es fundado en tanto que las leyes no pueden establecer de forma arbitraria la intervención de los referidos institutos en los asuntos internos de los partidos políticos, ya que pese a encontrarse limitada a los términos legales, de ninguna manera implica que dichas leyes pueden establecer de forma arbitraria esta intervención. Por tanto, es necesario analizar la validez del precepto impugnado a la luz del planteamiento realizado.

El señor Ministro Góngora Pimentel manifestó estar a favor del sentido que se propone en el proyecto, estimando que podría agregarse que la respectiva porción normativa es violatoria del principio de certeza en tanto que no queda claro en qué momento se realizará la verificación respectiva,

máxime que sólo podría llevarse a cabo esa facultad si el partido respectivo resulta triunfador. Además, propuso que solamente se declare la invalidez de la porción normativa correspondiente.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó dudas respecto de la propuesta del proyecto, ya que tomando en cuenta lo previsto en el artículo 41 constitucional los partidos políticos no pueden libremente declarar lo que estimen conveniente. Por otro lado, debe tomarse en cuenta que el artículo 116, fracción IV, constitucional no regula facultades expresas sino mínimos en cuanto a las atribuciones de los Institutos Electorales locales, sin que obste a lo anterior que en el apartado c) de dicha fracción se hable de la atribución para organizar elecciones, ya que la finalidad de ese apartado es garantizar la autonomía en el ejercicio de esas funciones.

A su vez, recordó que no está prohibida la participación de las autoridades locales en la vida interna de los partidos políticos, ya que al legislador se le generó la atribución para determinar en qué aspectos de la vida interna podrán participar las autoridades administrativas electorales.

Además, precisó que por mandato constitucional a los partidos políticos se les debe sujetar a un marco jurídico que garantice el cumplimiento de sus fines.

En cuanto a la norma impugnada manifestó que el precepto tiene como finalidad verificar que las propuestas realizadas en las campañas son admisibles, ya que en ocasiones pudieran llegar a presentar propuestas inadmisibles. Además, destacó que a los partidos políticos no se les están solicitando informes adicionales sino simplemente valorar la diversa información que deben transparentar.

En tal virtud, manifestó no encontrar alguna razón para declarar la invalidez de esta porción del precepto impugnado.

A las trece horas el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinte minutos.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó coincidir en cuanto a que el concepto de invalidez pudiera abordarse en diversos términos; sin embargo, indicó estar a favor del proyecto ya que en el aspecto materia de análisis si bien las legislaturas locales están facultadas en la fracción IV, inciso f) del artículo 116 constitucional para establecer qué órganos pueden intervenir en la vida interna de los partidos políticos, lo cierto es que la interpretación sistemática de ese numeral permite arribar a la conclusión de que la referida intervención tiene que ser en los términos establecidos en los diversos incisos de la citada fracción. Incluso, consideró que de la

interpretación del artículo 116 constitucional no se desprende la posibilidad que el Instituto Estatal Electoral pueda verificar si los compromisos de campaña se cumplen o no, máxime que en la práctica esta supervisión se dará hasta que se haya determinado quién es el candidato ganador y haya ocupado el cargo respectivo, por lo que surge la interrogante sobre si el Instituto Electoral Estatal estará en posibilidad de fiscalizar la actuación de las autoridades por no cumplir las promesas de campaña, en la inteligencia de que no se tratará de un candidato sino de una autoridad que podrá incurrir en responsabilidad y ser juzgada por diversas autoridades conforme a un diferente marco constitucional. Además agregó que sólo debe declararse la invalidez de la respectiva porción normativa.

La señora Ministra Sánchez Cordero manifestó su coincidencia con lo indicado por el señor Ministro Cossío Díaz, porque la facultad de verificación prevista en la norma impugnada sí es constitucional ya que no trastoca algún postulado fundamental, pues es una expresión válida de la libertad de configuración del legislador local, máxime que tiende a salvaguardar el respeto integral de la voluntad ciudadana.

Además, precisó que al resolverse recientemente dos acciones de inconstitucionalidad bajo su ponencia y la del señor Ministro Gudiño Pelayo se sostuvo que en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal se confiere

expresamente a las legislaturas de los Estados el establecer y desarrollar en su legislación a la autoridad administrativa electoral su correspondiente integración, sus atribuciones y su funcionamiento, atendiendo a las características particulares imperantes en la entidad, sin extralimitarse a la propia Constitución, debiendo reconocerse la amplitud de la libertad de autoconfiguración que asiste al legislador local, el cual puede conferir atribuciones razonables al Instituto Electoral local, por lo que en el caso concreto aun cuando su función primordial sea la organización de los procesos electorales, lo cierto es que su función también implica desarrollar atribuciones encaminadas al respeto del sufragio popular, ya que la campaña política es el conjunto de actos que realiza un aspirante a un cargo de elección popular a través de la cual da a conocer su plan de trabajo, sus propuestas y sus compromisos y, por ende, una de las mayores demandas sociales es la falta de confianza del electorado en los institutos políticos y sus candidatos, por lo que el precepto combatido al tener como finalidad únicamente verificar que los candidatos electos cumplan con las promesas realizadas en la campaña respectiva, abonan hacia una cultura integral del voto ciudadano además de capacitar para la emisión del voto en campañas futuras, aunado a que la norma impugnada no contiene una sanción al incumplimiento respectivo, lo que no podría realizarse al interferir con el desarrollo de las funciones públicas; sin embargo, al no tener como consecuencia la imposición de alguna sanción, consideró que es una atribución que

garantiza el voto y apoya la votación razonada para elecciones futuras, en la inteligencia de que contiene una sanción implícita para los partidos políticos y candidatos que no cumplan con lo propuesto; sin embargo, ésta no es impuesta por la autoridad electoral, sino por la ciudadanía, como depositaria del poder público.

El señor Ministro Silva Meza manifestó que el juicio de constitucionalidad del precepto impugnado debe realizarse exclusivamente al tenor del artículo 116 constitucional, en tanto que en esta disposición se prevén los principios específicos que en materia de campañas y precampañas regirá en el ámbito local, en la inteligencia de que entre estos principios no se encuentra el de verificar los compromisos de campaña de los partidos políticos, ya que dichas promesas no tienen una protección constitucional y si bien tendrán impacto en el electorado deberá ser al seno de éste en el cual se realice la verificación respectiva.

Además, aún cuando existan otros parámetros a evaluar sobre las campañas políticas, no llega al extremo de verificar los compromisos adoptados en éstas lo que rebasa el ámbito de organización de elecciones, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Góngora Pimentel indicó que coincidía con la señora Ministra Luna Ramos en cuanto a lo que debía declararse inconstitucional del párrafo impugnado;

sin embargo, manifestó que el numeral impugnado únicamente se refiere a compromisos de campaña no de servidores públicos, lo que estimó violatorio del principio de certeza, pues no se advierte si la verificación se realizará durante la campaña o posteriormente. Recordó que verificar tiene entre otras acepciones, comprobar la verdad, por lo que no hay claridad en la redacción utilizada por el legislador, por lo que coincide con el proyecto en el caso de que el Ponente aceptara agregar la violación al principio de certeza.

A su vez, el señor Ministro Azuela Güitrón consideró que las diversas posturas coinciden con la del señor Ministro Góngora Pimentel en el sentido de que la norma impugnada violenta el principio de certeza jurídica, ya que ante una misma redacción se han tenido posturas diversas; pues para algunos se estima que la referida atribución no dará lugar a un abuso por parte de la autoridad electoral en tanto que cuando las leyes locales lo señalen se podrá intervenir en la vida interna de los partidos; incluso agregó que la verificación respectiva necesariamente debería darse una vez que se hubiera ocupado el cargo, momento en el cual no es propio que el Instituto Electoral valore cómo se ha cumplido con los compromisos de campaña. En ese tenor consideró que el proyecto podría reducirse a que la norma impugnada violenta el principio de certeza en materia electoral, tomando en cuenta que en este tipo de reformas aparecen planteamientos que tienen como finalidad esperar

a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación valide una atribución para que de inmediato se reproduzcan a nivel local y federal, en la inteligencia de que el inadecuado ejercicio de una facultad de esa naturaleza provocaría importantes riesgos políticos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que a su juicio la norma impugnada violenta el principio de certeza sin que ello se purgue por lo previsto en el artículo 217 del Código Electoral del Estado de Tabasco, ya que lo previsto en este numeral en el sentido de que los compromisos de campaña se sujetarán a determinadas condiciones, no libera de las diversas interpretaciones que se pueden dar al respectivo precepto de la Constitución Política del Estado de Coahuila, con lo que se vulnera el principio de certeza electoral.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que no advierte inconstitucionalidad en el precepto impugnado, ya que las promesas de campaña no pueden tener como finalidad ganar votos y no cumplir las promesas.

Incluso, advirtió que en esta normativa existe un intento para que se asuman compromisos en el caso de ganar las elecciones. Por otra parte, en cuanto al exceso de las atribuciones de los Institutos Electorales, estimó que en el artículo 116 sólo se prevén condiciones mínimas de funcionamiento de los órganos electorales, por lo que no

puede haber violación por exceso a lo que el legislador quiera otorgar a los referidos institutos.

Por otro lado, dotar de esta atribución a los Institutos Electorales tampoco desnaturaliza su función, consistente en organizar comicios, pues ello ni le resta autonomía ni independencia, aunado a que no hay impedimento constitucional alguno para verificar los compromisos de campaña asumidos por el partido político en el poder.

Agregó que la normativa impugnada no trasciende a la vida interna de los partidos, ya que el compromiso de campaña no es vida interna de éstos, pues podrán realizar los compromisos que quieran hacia el interior, pero una vez planteado hacia el exterior se trata de una declaración de voluntad que en el ámbito civil obliga y que debiera alcanzar la misma vinculación en el ámbito político.

En cuanto a la violación del principio de certeza jurídica al no precisar en qué momento se realizará la verificación, indicó que no debe perderse de vista que se está analizando una norma constitucional que sólo establece el valor a perseguir y realiza expresa remisión a las disposiciones legales secundarias que deben configurarla.

En ese orden estimó que la norma constitucional debe analizarse de manera integral considerando lo señalado en la ley secundaria respectiva, por lo que atendiendo a su

naturaleza no es conveniente exigir en la propia Constitución todos los pormenores.

Por lo que se refiere a lo previsto en el artículo 217 del Código Electoral del Estado de Coahuila, consideró que en todo caso este precepto sería el inconstitucional, mas no la norma constitucional que prevé una nueva institución con la finalidad de que los partidos políticos realicen compromisos de campaña serios, ciertos y observables, con lo que se atenderá a una aspiración ciudadana de que los referidos compromisos se cumplan.

En cuanto a la politización en virtud de la opinión que emita, destacó que ordinariamente los Institutos Electorales emiten resoluciones que trascienden a lo político y si bien el enlistado de lo cumplido o no cumplido puede afectar a determinados partidos también debe valorarse que ello beneficiará a los partidos que sí cumplan con lo prometido. Recordó que el artículo 217 antes referido implica que el órgano electoral únicamente integra un registro de los compromisos de campaña de los partidos políticos y que dichos compromisos serán parte del plan de trabajo del servidor público respectivo y que el candidato electo deberá entregar un informe anual sobre el cumplimiento de sus compromisos y si bien no se dice qué hará el Instituto Electoral con dicho informe, ello será materia, en todo caso, de un reglamento.

Finalmente precisó que se trata de una regulación favorable para la vida democrática del Estado Mexicano.

El señor Ministro Góngora Pimentel solicitó se deje para sesión posterior la votación de este tema, con el objeto de reflexionar sobre la propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó su preocupación sobre el alcance de la norma impugnada, ya que el Instituto Electoral tiene competencia para declarar la validez de las elecciones y determinar cuáles fueron los candidatos triunfadores, en la inteligencia de que en el precepto impugnado se le otorga una atribución que desnaturaliza sus funciones, cuestionando las facultades para llegar a ese extremo del Poder Revisor de la Constitución del Estado de Coahuila y del legislador del Estado.

El señor Ministro Azuela Güitrón consideró que la norma impugnada trasciende a las actividades de los partidos políticos dentro de una campaña y no a su vida interna; sin embargo, afecta la certidumbre al hablarse por un lado de programa del partido político y, por otro lado, de un servidor público.

La señora Ministra Sánchez Cordero se adhirió a las consideraciones del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia así como a la solicitud del señor Ministro Góngora Pimentel.

Sesión Pública Núm. 52

Lunes 11 de mayo de 2009

Siendo las catorce horas con quince minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia levantó la sesión y convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará mañana martes doce de mayo del año el curso.

Firman esta acta los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente en funciones Mariano Azuela Güitrón, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.

RCC/MOKM