

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 64

O R D I N A R I A

JUEVES 9 DE JUNIO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del jueves nueve de junio de dos mil once, 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 Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y tres, ordinaria, celebrada el martes siete de junio de dos mil once.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

Asunto de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves nueve de junio de dos mil once:

II. 1. 8/2011

Acción de inconstitucionalidad 8/2011 promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Congreso del Estado y Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Quintana Roo, por la invalidez de los artículos transitorios segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del Decreto 422 que reforman los artículos 127, 128, fracción I, 134, fracción II, y 135, fracción I, párrafo segundo, y se adiciona la fracción X al artículo 128, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 17 de febrero de 2011; el artículo 143 de la citada Constitución local, reformado mediante Decreto 433 publicado en el Periódico Oficial estatal el 2 de marzo de 2011; y segundo del Decreto 433 por el que se reforma el artículo tercero transitorio del Decreto 422, publicado en el Periódico Oficial el 2 de marzo de 2011, así como el artículo 11 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el citado Decreto 433. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática. SEGUNDO. Se sobresee en esta acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos, transitorios tercero, quinto y sexto del Decreto 422 mediante*

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

el que reforma la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de febrero de dos mil once; los artículos 143 de la Constitución y 11 de la Ley de los Municipios, ambos del Estado de Quintana Roo, reformados mediante Decreto 433, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dos de marzo de dos mil once; y el artículo segundo del Decreto 433 por el que se reforma el artículo transitorio tercero del Decreto 422, en los términos del considerando tercero de esta sentencia. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos, transitorios segundo y cuarto del Decreto 422 mediante el que reforma la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de febrero de dos mil once, en términos del considerando sexto de esta resolución. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Valls Hernández, aun tomando en cuenta que la acción de inconstitucional es un medio de control de constitucionalidad abstracto y que, por tanto, no existe contienda entre partes, además de que en el asunto se impugnan actos de la anterior administración gubernamental del Estado de Quintana Roo, planteó al Tribunal Pleno si el hecho de que la eventual reunión que tuvo con el actual gobernador de dicha entidad, al cual lo une un vínculo de amistad, lo hace incurrir en la causa de impedimento a que refiere el artículo 146, fracción II, de la

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, haciendo énfasis en la transparencia que debe prevalecer en la conducta los señores Ministros y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aclaró, finalmente, que planteó lo anterior considerándose no impedido para conocer del asunto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que el señor Ministro Valls Hernández no se encontraba incurso en causa de impedimento por las razones que él mismo adujo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano cuestionó si el señor Ministro Valls Hernández planteó su impedimento para conocer del asunto o sólo una consulta para confirmar su criterio, considerando que, en este último caso, lo confirma.

Ante ello, el señor Ministro Valls Hernández precisó que en efecto planteó la posibilidad de encontrarse en el caso, a lo que el señor Ministro Aguirre Anguiano respondió que dicha posibilidad no se verifica.

El señor Ministro Presidente Silva Meza hizo remembranza de la respuesta dada por el señor Ministro Aguirre Anguiano y explicó que el señor Ministro Valls Hernández está haciendo una consulta al Pleno y, al mismo tiempo, confirmó el criterio que se ha sostenido en relación con las causas legales de impedimento en acciones de inconstitucionalidad, recordando que con independencia de ese criterio ha habido casos en los que dada una cuestión

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

particular y en atención al aspecto subjetivo de quien está haciendo el planteamiento se ha hecho una determinación en sentido contrario.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó estar complacido de que el señor Ministro Presidente Silva Meza haya referido que aún tratándose de acciones de inconstitucionalidad se ha considerado fundado algún impedimento.

Sostuvo que si bien en cualquier tipo de proceso puede haber causas de impedimento, las razones que en el caso invoca el señor Ministro Valls Hernández no impiden que participe en la discusión del presente asunto, máxime que lo que está planeando con decoro es la posibilidad de que se actualice una causal de impedimento sin que él mismo considere que no se verifica.

Sometida a votación la consulta consistente en determinar si el señor Ministro Valls Hernández se encuentra incurso en la causal de impedimento prevista en la fracción II del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para conocer del presente asunto, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se determinó que el

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

señor Ministro Valls Hernández no se encuentra incurso en dicha causal.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo hizo la presentación de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”, segundo “Precisión de las normas impugnadas” y tercero “Oportunidad”, respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

Enseguida, el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo expuso una síntesis del considerando cuarto “legitimación” (páginas cincuenta a la setenta y nueve), en cuanto sustenta la propuesta contenida en punto resolutivo Segundo, consistente en sobreseer en esta acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos, transitorios tercero, quinto y sexto del Decreto 422 que reforma la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de febrero de dos mil once; 143 de la Constitución Política y 11 de la Ley de los Municipios, ambos del Estado de Quintana Roo, reformados mediante Decreto 433, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dos de marzo de dos mil once, y el artículo segundo del Decreto 433 por el que se reforma el artículo transitorio tercero del Decreto 422, toda vez que dichas normas no son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

inconstitucionalidad, pues no regulan ni directa ni indirectamente procesos electorales o se relaciona con ellos, ni tampoco desplaza el voto de sus habitantes, por lo que en consecuencia se actualiza la causal de improcedencia derivada de la falta de legitimación del accionante prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, sin que pase inadvertido que han cesado los efectos de los artículos tercero transitorio del Decreto 422 y segundo del Decreto 433.

El señor Ministro Presidente Silva Meza resumió que con motivo de que el Congreso demandado señaló que se actualizaba la causa de improcedencia derivada de la falta de legitimación del partido actor, en tanto que las normas impugnadas no son de naturaleza electoral, el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo desarrolla el análisis de cada una de ellas, llegando a la conclusión de que existe legitimación pero sólo en relación con dos preceptos: el artículo segundo transitorio del Decreto 422, dado que establece las fechas de inicio del proceso y jornada electorales, y el cuarto transitorio del mismo Decreto, en tanto que se relaciona directamente con el anterior, pues establece la fecha de conclusión del encargo del concejo municipal en el Municipio de San Felipe Bacalar, haciendo un pronunciamiento importante en relación con todos los demás artículos impugnados al considerarlos de contenido netamente administrativo y financiero.

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

En este sentido, concretó la propuesta del proyecto en sobreseer respecto de los artículos tercero, quinto y sexto transitorios del Decreto 422, del artículo 143 de la Constitución y del diverso 11 de la Ley de los Municipios, ambas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante Decreto 433, y el artículo segundo de dicho Decreto, al no ser de naturaleza electoral, así como en sobreseer respecto del artículo tercero transitorio del Decreto 422 y el segundo del Decreto 433, por el que se reformó el artículo tercero transitorio del Decreto 422, por cesación de efectos.

Propuso determinar, en principio, si existe legitimación para impugnar los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 422, pero que tendría que distinguirse, para efectos de votación, entre el cúmulo de normas que no participan de la naturaleza electoral y aquellas que han cesado en sus efectos, para después comenzar a estudiar las normas a las que se reconoció naturaleza electoral, o abrir la discusión a efecto de determinar si existen otras disposiciones cuya naturaleza electoral no fue reconocida en el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea propuso analizar en primer lugar si han cesado los efectos de los artículos tercero transitorio del Decreto 422 y segundo del Decreto 433.

Por su parte, la señora Ministra Luna Ramos propuso limitar el considerando cuarto al análisis de la legitimación del representante del partido político actor y realizar el

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

análisis sobre si debe sobreseerse porque las normas impugnadas no son de naturaleza electoral o porque existe cesación de efectos en el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó compartir la propuesta siempre y cuando se precise en el considerando quinto que el estudio sobre la naturaleza de las normas impugnadas guarda relación con la legitimación activa.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando cuarto del proyecto, en votación económica, por unanimidad de once votos, se determinó que el Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad y que el estudio de la naturaleza electoral de las normas impugnadas se traslada al considerando quinto.

La señora Ministra Luna Ramos cuestionó si se analizará en primer lugar la causal de cesación de efectos o la relativa a que las normas impugnadas carecen de naturaleza electoral, y el señor Ministro Presidente Silva Meza, sobre el orden de los contenidos en la propuesta modificada.

El señor Ministro Pardo Rebolledo aclaró que la modificación consiste en que el considerando cuarto sólo se

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

ocupe del tema relativo a la legitimación formal o procesal, de forma que el estudio sobre la naturaleza electoral de las normas impugnadas se incorporará al considerando quinto, con la precisión propuesta por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea de que dicho estudio tiene relación directa con la legitimación en la causa.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas consideró idóneo analizar en primer lugar, la naturaleza de las normas impugnadas, para después ocuparse del tema de cesación de efectos.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo señaló que se atendía sin inconveniente a lo que decidiera el Pleno en cuanto dicho orden de discusión.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que respecto del artículo tercero transitorio del Decreto 432 se sobresee también al no considerarse una norma de carácter electoral, ante lo cual el señor Ministro Aguilar Morales respondió que si se determina que han cesado los efectos de los artículos tercero transitorio del Decreto 422 y segundo del Decreto 433 impugnados, será innecesario analizar su naturaleza electoral.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto relativa a sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos respecto de los artículos tercero transitorio del Decreto 422 y segundo del

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

Decreto 433, en votación económica, se aprobó por unanimidad de once votos.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo sometió a consideración del Pleno comenzar a discutir la naturaleza de las normas impugnadas, precisando que no debía tomarse en cuenta el artículo tercero transitorio del Decreto 422, respecto del que ya se sobreseyó en la causa, por lo que el señor Ministro Presidente Silva Meza precisó nuevamente la propuesta del proyecto a discusión.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó no compartir la propuesta del proyecto en cuanto a la calificativa que otorga a los numerales 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios de la propia entidad, en sus correspondientes párrafos cuarto y quinto, al considerarlos de naturaleza electoral en tanto que regulan supuestos en los que por causas atípicas no se encuentra integrado el ayuntamiento, previendo asimismo una serie de medidas con las cuales se pretende asegurar la continuidad en el correcto ejercicio del gobierno.

Después de citar tres ejemplos de supuestos del régimen de elecciones extraordinarias cuando existen causas por las cuales no se integra un ayuntamiento, precisó que los artículos referidos pertenecen al ámbito electoral, pues refieren a una modalidad a través de la cual podrá conformarse la representación municipal en ciertas hipótesis,

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

por lo que con mayor razón pertenecen a ese ámbito sus párrafos expresamente impugnados, en donde se prevé un régimen diferente para los casos que no se ubiquen en los anteriores supuestos, como puede ser el de nueva creación de municipios.

En ese orden, concluyó que no sólo los preceptos transitorios respecto de los cuales la consulta declara procedente la acción de inconstitucionalidad son de naturaleza electoral, sino también los restantes, en tanto que derivan de una reforma constitucional y legal de ese carácter.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, fue preciso determinar si las normas impugnadas guardan o no relación con los derechos políticos electorales. En este sentido, señaló que del primer concepto de invalidez, resumido en la página tres del proyecto, puede derivarse el problema de determinar en el presente caso si se están afectando o no derechos electorales de los habitantes del ayuntamiento respectivo.

Manifestó su conformidad respecto de que los artículos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto transitorios del Decreto 422 son de naturaleza electoral, pues refieren a cuestiones administrativas que en estricto sentido no deben considerarse electorales. Adujo que la razón de ello es que observa la determinación de lo electoral como un sube y baja

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

entre la procedencia de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Señaló tener interrogantes respecto de los artículos 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios de la propia entidad, dado que pudieran generar una afectación de derechos político-electorales, pues establecen las condiciones mediante las cuales pueden establecerse los Concejos Municipales, de manera que puede impedirse la participación de los ciudadanos mediante el voto libre, secreto y directo, por lo que propuso entrar también al análisis de la constitucionalidad de dichos preceptos.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz. Estimó que los artículos quinto y sexto transitorios del Decreto 422 no son normas electorales pues no tienen efecto directo, ni siquiera colateral, en el sistema electoral, mientras que los artículos 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios de la propia entidad sí lo son, ya que forman parte del sistema de elección en el nuevo ayuntamiento. Destaca que el artículo 143 de la Constitución local faculta al Congreso para determinar el estado transitorio previo al sistema de elección directa que se exige en el ayuntamiento, y que su naturaleza electoral se confirma al servir de parámetro para el análisis de la invalidez de las otras disposiciones.

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

La señora Ministra Luna Ramos destacó diversas reformas que ha tenido la Constitución del Estado de Quintana Roo desde dos mil tres. Afirmó que el Decreto 422 responde a la intención de lograr que las elecciones directas en el municipio de San Felipe Bacalar coincidan con las del resto de los municipios de la entidad. Deduce que esta es la razón fundamental por la que el artículo 143, que está adicionado en el Decreto 433, establece la figura de un Concejo Municipal en el nuevo Municipio.

Analizó que el Decreto 422, en sus artículos tercero, quinto y sexto transitorios, determina cómo se llevará a cabo la instalación del Concejo Municipal, por lo que consideró que fundamentalmente alude a cuestiones de carácter administrativo. Destacó el contenido de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 422, e infirió que estas disposiciones transitorias tampoco son de naturaleza electoral, por lo que quedaría pendiente el análisis del Decreto 433.

Precisó que el artículo 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo refiere cómo debe llevarse a cabo la elección de los Concejos Municipales en caso de desaparición de municipios o cuando éstos no estén integrados, destacando la adición del cuarto párrafo, al que dio lectura, por ser el que aplica el Congreso del Estado de Quintana Roo para nombrar un Concejo Municipal en hipótesis distintas. Indicó que de la lectura aislada de dicha disposición, o incluso total, se advierte que no refiere a

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

cuestiones de carácter electoral, sino a las facultades del Congreso del Estado para nombrar Concejos Municipales en supuestos específicos.

Señaló que en el proyecto sí se hace referencia al artículo 143 en comento, en cuanto establece la facultad del Congreso del Estado para nombrar los Concejos Municipales. Por otro lado, destacó que si se atiende al análisis efectuado en el proyecto respecto de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 422, se está haciendo alusión a dicho artículo 143, por lo que si bien es cierto que de manera aislada puede considerarse que este precepto no es materia electoral, lo cierto es que sí incide en dicha materia al ser aplicado. De esta forma, insistió en que el proyecto analiza el artículo 143 de la Constitución local por ser una referencia obligada, es decir, porque es la base constitucional con la cual se está determinando que en caso de municipios de nueva creación puede nombrarse un Concejo Municipal.

En conclusión, afirmó que los artículos 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios de la propia entidad tienen relación indirecta con la normativa considerada electoral en la consulta, señalando que existen varios precedentes, como el del caso del nombramiento de un presidente interino, en el que el Pleno ha determinado que existe una relación indirecta con la materia electoral y que, por tanto, es necesario el análisis de las norma respectivas en la acción de

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

inconstitucionalidad, pues no existiría la posibilidad de que el partido político pudiera hacerlo a través de una controversia constitucional.

El señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que el Decreto 422 impugnado no se sustenta en los artículos 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios de la propia entidad, ya que aquel es de una fecha anterior a la reforma del mencionado 143; además señaló que, sin menoscabo de adelantarse al estudio de fondo, lo cierto es que no se analiza la validez de los referidos preceptos ordinarios, sino la de los artículos segundo y cuarto del Decreto 422 y únicamente se hace referencia al Decreto 433 en orden de aludir al plazo para convocar a elecciones en el nuevo municipio, concluyendo que la sola instalación del Concejo Municipal no afecta derechos electorales, pues representa sólo una manera de atender a una colectividad que, por la razón que fuere, no ha elegido por la vía del voto a sus autoridades.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló compartir el proyecto al no advertir la naturaleza electoral de los artículos 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios de la propia entidad, precisando que no se impugnaron con motivo de su aplicación sino de manera destacada y oportuna. Agregó que la materia electoral propia de las elecciones municipales se refiere a que los poderes públicos de los municipios deben renovarse

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

a través de una elección directa, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal.

Explicó que cuando existe un vacío de autoridad municipal por las causas que establece el artículo 115 de la Constitución Federal, se prevé la designación de una autoridad municipal provisional cuyos miembros son designados de entre los vecinos del municipio por los representantes de la Legislatura, por lo que se trata de una elección indirecta que no se rige por los principios de la materia electoral.

Comentó tener presente el caso en que se calificó como electoral la designación de un gobernador por ausencia, a través del voto directo, pero que este criterio no puede aplicar para el caso de los preceptos en análisis, siendo que la preocupación fundamental del partido político actor es la duración del Concejo Municipal. Por último, señaló que si fuera decisión del Pleno incluir los preceptos en comento al análisis de constitucionalidad, ello conduciría a retirar el asunto para que se haga el estudio respectivo.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que en la demanda se hacen valer violaciones a los artículos 35 y al 115 constitucionales, en relación con el artículo 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, haciendo las citas conducentes, por lo que consideró que sí existe impugnación específica de ese artículo, estando relacionado no

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

directamente con una cuestión electoral, pero sí indirectamente.

El señor Ministro Cossío Díaz invitó a contemplar la situación de que sólo se hubiera impugnado el Decreto 433, y afirmó que esto implica el fondo del problema. Precizando que analiza el tema de forma desagregada, en primer lugar, refirió que los artículos transitorios son normas generales de carácter electoral, de lo que deriva la afectación. En segundo lugar, afirmó tener presente la manera en que se crean los Concejos Municipales, lo que estima que es materia electoral. En tercer lugar, hizo referencia a la posibilidad de no retirar el proyecto, tomando en cuenta que a partir de su página noventa y uno se establece que es el caso de tener en cuenta el contenido del artículo 143 de la Constitución local, siendo de contenido igual al del diverso 11 de la Ley de los Municipios respectiva. Concluyó en que si sólo se hubiera impugnado el artículo 433, no podría sustentarse que esta disposición no es electoral.

El señor Ministro Presidente Silva Meza coincidió en que los artículo 143 y 11 impugnados pueden estudiarse sin retirar el proyecto porque la causa de su naturaleza electoral está vinculada con su inconstitucionalidad. Señaló que se encuentran vinculados directamente con competencias del Congreso local que desplazan o sustituyen la celebración de procesos electorales y, en consecuencia, afectan los derechos político-electorales, y que tienen un contenido electoral en tanto regulan supuestos que quedan fuera del

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

artículo 115 constitucional, señalando que esto es lo que conduce al tema de la constitucionalidad.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo reconoció que es evidente que la mayoría de los señores Ministros tienen una opinión contraria a la suya en cuanto a la naturaleza electoral de los artículos 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios de la propia entidad, por lo que pidió que se precisara si la postura mayoritaria consiste en estimar como electorales los dos párrafos reformados: el que establece que en casos diversos a los previstos en las fracciones anteriores se establecerá un Concejo Municipal, y el que establece los requisitos que deben reunir las personas que sean nombradas como miembros de dicho consejo, o si pudiera hacerse una distinción al respecto.

Reiteró que los Decretos impugnados no se fundan en la reforma constitucional ni en la legal, porque ésta es posterior a aquéllos. Agregó que el estudio de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 422 podría servir de base para analizar la constitucionalidad de la reforma al cuarto párrafo del artículo 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo.

El señor Ministro Valls Hernández señaló no compartir la propuesta del proyecto consistente en que los artículos 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

la Ley de los Municipios de la propia entidad no son materia electoral, ya que su contenido implícitamente permite la integración de un Concejo Municipal por tiempo ilimitado según se lleven a cabo elecciones ordinarias, lo que se confirma por el hecho de que en los párrafos previos del referido numeral se alude a concejos municipales que funcionarán mientras se convoca a elecciones extraordinarias para elegir a quienes deberán integrar el ayuntamiento, por lo que consideró que implícitamente sí desplaza la elección del Ayuntamiento y, por tanto, el voto activo hasta el momento en que haya elecciones extraordinarias, lo que en todo caso es similar a los supuestos de los artículos que sí se consideran en la propia consulta como de materia electoral.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que las normas en comento sí son electorales, al corresponder a un subsistema de normas derivadas del artículo 115 constitucional, sin menoscabo de no abordar en este momento el fondo al tener diferencias con la propuesta. Agregó que en la fracción I del artículo 115 constitucional se prevé una regla general para los Ayuntamientos de ser integrados mediante elección popular con todas las características que señala, de la que se exceptúan los casos en que el Ayuntamiento no se presente o desaparezca, respecto de los cuales el Constituyente Federal establece distintos sistemas. Citó el segundo párrafo del artículo 115 constitucional, del cual destacó que prevé la figura de la

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

elección indirecta, por lo que consideró que esto es un referente importante. Concluyó que de forma lógica todo este sistema y subsistema de normas afectan, sin decir indirectamente, el sistema de derechos políticos tanto para votar como para ser votado.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó haberse convencido de que los párrafos penúltimo y último de los artículos 143 de la Constitución local y 11 de la Ley de Municipios son materia electoral indirecta y pueden ser impugnados en acción de inconstitucionalidad, aun cuando no advierte por qué motivo puedan ser inconstitucionales. En cuanto a que lógicamente afectan el derecho a ser votado o a votar, estimó que ello no es así, pues un ciudadano tiene el derecho a ejercer esas prerrogativas ciudadanas cuando existen elecciones, y si en el caso concreto no las hay, en consecuencia no se viola el derecho a votar y ser votado, sino otros principios del artículo 115 constitucional, con motivo de la postergación de la fecha para la integración del ayuntamiento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que los preceptos en comento son materia electoral de manera completa, porque además inciden en la democracia representativa. Argumentó que las entidades federativas no tienen libertad de configuración para disponer, trate o no de Municipios nuevos, la forma como se integran los Concejos en comento, ni el tiempo que éstos durarán.

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

También estimó que el proyecto contiene los elementos necesarios por vincular las normas en análisis, por lo que no es necesario retirarlo, máxime que al tratarse de un asunto electoral, su resolución es urgente.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia aceptó rectificar su postura al considerar que los argumentos que se han desarrollado lo convencen plenamente de que las normas en análisis son electorales y deben estudiarse; asimismo, se manifiesto a favor de no retirar el proyecto.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consiste en sobreseer respecto de los artículos quinto y sexto transitorios del Decreto 422, al no ser de naturaleza electoral y, en consecuencia, que el partido actor carece de legitimación para impugnarlos en este medio de control de constitucionalidad, en votación económica, se aprobó por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que al atender las opiniones de las señoras y señores Ministros, llegó a la convicción de que los artículos 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios de la propia entidad sí pueden considerarse de naturaleza electoral, aunque de manera indirecta.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en considerar que los artículos 143 de

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo son materia electoral indirecta y, por ende, que el partido político actor está legitimado para impugnarlos en esta acción de inconstitucionalidad, se aprobó por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a consideración del Tribunal Pleno el considerando Quinto “Causas de improcedencia” (fojas setenta y nueve a la ochenta y cuatro), respecto del cual el señor Ministro Ponente Pardo Rebolledo explicó que contiene un análisis de las causas de improcedencia hechas valer por parte del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo; afirmó que se desestima la que refiere a que las normas impugnadas no deben ser consideradas como de carácter general, dando las razones por las que se estima que sí tienen tal carácter, así como la que alude a que en la demanda se están alegando violaciones a tratados internacionales y no a la Constitución Federal, en tanto que se evidencia que se planteó una transgresión a los artículos 1, 14, 16, 39, 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Federal.

Sometida la propuesta del proyecto consistente en desestimar las causales de improcedencia aducidas por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, se aprobó por unanimidad de once votos.

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que se entraría a estudiar la validez de los párrafos impugnados de los artículos 143 de la Constitución local y 11 de la Ley de los Municipios de dicha entidad, considerando que el análisis se centraría en determinar si es constitucional prever un supuesto para el nombramiento de Concejos Municipales no previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, que acarrea impedir el ejercicio del derecho de voto activo y pasivo de los ciudadanos.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo consideró conveniente iniciar el análisis del considerando sexto con el estudio del artículo 143, párrafo cuarto, de la Constitución Local. Refirió que la invalidez de dicha disposición se sustenta esencialmente en que el artículo 115, fracción I, constitucional, establece de forma taxativa las hipótesis en las que procede establecer la figura del Concejo Municipal, y que como el artículo impugnado se refiere a “en los demás supuestos”, ello va más allá de lo que establece la disposición constitucional citada, además de que el artículo impugnado no establece un plazo para convocar a las elecciones correspondientes, una vez establecido el Concejo Municipal en los casos diversos a los que se refieren las fracciones anteriores.

Agregó que el artículo 115, fracción I, constitucional, no debe ser interpretado de manera limitativa y que en el caso concreto de la creación de un nuevo municipio el Concejo Municipal debe ser una figura provisional y emergente, por lo

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

que estimó que esta figura no es inconstitucional en sí misma, sino por la duración de sus funciones. Por lo que respecta al párrafo quinto, en el que se establecen los requisitos que deben reunir las personas que vayan a ser nombradas en este Concejo Municipal, consideró que es inconstitucional al no contemplar el requisito referente a que no deben estar desempeñando algún cargo público al momento del nombramiento.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que los precedentes no son aplicables o puntualmente aplicables en este caso. Así, consideró que mientras que en la acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, se refirió a municipios ya creados y a una situación que se generó con el fin de empatar elecciones, el presente caso se trata de la creación de un nuevo municipio. Advirtió no encontrar alguna base en la Constitución Federal que refiera a esta posibilidad, sin que ello signifique que no exista, ya que recordó que en distintos precedentes se ha reconocido implícitamente la facultad de los estados para crear nuevos municipios. Indicó que además de excepcional, este caso es particular, dado que refiere a la creación de un sólo municipio por las razones que el estado haya tomado en cuenta conforme a su propia regulación. Estimó que dada la ausencia de una norma expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe reconocerse la facultad de mérito en su artículo 40, en cuando refiere a la

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

soberanía de las entidades federativas en su régimen interno.

Manifestó su convicción de que el caso concreto siempre debe analizarse en sus particularidades para poder determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma de que se trate, sea ésta de nivel federal o estatal. Consideró que en el presente caso debe dilucidarse si la decisión de la entidad federativa en cuestión puede entenderse a la luz de la Constitución Federal, esto es, como una decisión que pueda entenderse dentro de la regularidad constitucional. Destacó la necesidad de hacer una interpretación general derivada de los principios, tanto del régimen federal, de las facultades que en éste se comparten a los Estados y de los que rigen ciertas materias, los cuales están establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, señaló que debe hacerse un juicio de ponderación constitucional en función del marco constitucional que rige esta materia y la facultad de libre configuración de los Estados, además de hacer un juicio sobre la razonabilidad de la decisión y de su objetividad en el caso concreto y, finalmente, señaló que debe determinarse si existe una proporcionalidad razonable entre la medida adoptada y la finalidad que se persigue.

Advirtió que en el caso concreto el Estado de Quintana Roo creó el Municipio de San Felipe Bacalar conforme a las disposiciones de su Constitución, tomando la determinación de nombrar a su cargo una figura no prevista en la

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

Constitución Federal, pero que se puede deducir de su artículo 115 fracción I, párrafo segundo. Destacó que el Concejo Municipal que se instauró al efecto estará en funciones en tanto se convoque a la siguiente elección constitucional para el resto de los Municipios y que coincide con la del gobernador.

A diferencia de lo que se establece en el proyecto, precisó que debería ponderarse si las razones que tomó en cuenta el legislador para llevar a cabo su decisión resultan razonables desde el punto de vista constitucional. Al respecto, cito las razones que dio legislador del Estado de Quintana Roo para emitir la medida impugnada y que fueron citadas en el proyecto, señalando que resulta evidente que pudo haberse tomado una determinación que propiciara nombrar a un ayuntamiento popularmente.

En relación con la propuesta del proyecto consistente en utilizar analógicamente el plazo que se establece para elecciones extraordinarias para el caso de creación de un nuevo municipio, puntualizó que no debe prescindirse del derecho a la libre configuración de las entidades federativas.

Señaló que si se analiza aisladamente el plazo para convocar a elecciones en el nuevo municipio, éste podría parecer muy largo, pero que también debe tomarse en cuenta que la elección anterior se celebró unos meses antes, y que el proceso de reforma constitucional, objetivamente hablando, no tiene formalmente un control sobre los tiempos

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

de los ayuntamientos, sobre todo tratándose de la creación de un nuevo municipio; por lo que a su parecer esto tendría que ser analizado en sus méritos, en tanto que no por el hecho de que el plazo respectivo sea de dos años nueve meses se produce una necesaria violación a los principios democráticos previstos en la Constitución, insistiendo en que se trata de una situación excepcional que amerita ponderar los fines que busca el Estado al establecer la medida en cuestión, partiendo de la base de que es una determinación dentro de su régimen interno.

Al respecto, admitió no encontrar arbitrariedad en la decisión del legislador, aun tomando en cuenta que el artículo 115, fracción I, párrafo primero, constitucional, establece que los municipios, por regla general, deben ser gobernados por ayuntamientos electos popularmente.

Por último, destacó que la ausencia del Presidente de la República en los últimos cuatro años no da lugar a una elección popular, y que en el único caso de creación de un nuevo estado que pudo consultar, que fue el de Quintana Roo, la decisión del Constituyente Permanente Federal fue que el Senado de la República designara al Gobernador, siendo que éste duró seis años en el cargo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que la Constitución General de la República contiene valores, principios y normas ordinarias rigidizadas, aunque se refute que las constituciones de otros países se conforman con

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

pocas normas y que éstas hayan sido apenas reformadas. Señaló que su pretensión es destacar que la Constitución no es omnicomprensiva, como si se tratara de un recetario de cocina.

Consideró que no puede oponerse la libre configuración de los Estados frente a un principio de la Constitución, que lo permea todo, como es el establecido en su artículo 115, fracción I, relativo a que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa. Puntualizó que necesariamente debe existir un lapso entre el reconocimiento de la existencia de un municipio de nueva creación y la elección directa del ayuntamiento respectivo, dada la imposibilidad de que la ciudadanía se organice eficazmente para hacer una elección.

Consideró que el Concejo Municipal debe mantenerse en el periodo previsto en la ley, dado que por más que éste parezca prolongado, desde el punto de vista funcional no conviene que un municipio tenga elecciones fuera de los tiempos respectivos. En este punto encontró una contradicción entre los principios considerando el ahorro económico y la optimización de los recursos. En conclusión, estimó que si existe una elección municipal que pueda empalmarse con la del municipio de nueva creación, el Concejo Municipal debe durar hasta que tenga verificativo dicha elección, y si no, hasta donde establezca la ley.

Sesión Pública Núm. 64 Jueves 9 de junio de 2011

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes trece de junio del año en curso, a partir de las once horas y levantó esta sesión a las catorce horas.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.