

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 29
O R D I N A R I A
JUEVES 7 DE MARZO DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del jueves siete de marzo de dos mil trece, 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán. La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó al Salón de Sesiones una vez iniciada la sesión. El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la primera parte de la sesión por encontrarse incurso en causa de impedimento para conocer del amparo en revisión 318/2011, por lo que se incorporó para la discusión de la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012. No asistió el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo previo aviso a la Presidencia.

A continuación, el señor Ministro Presidente 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 veintiocho, ordinaria, celebrada el martes cinco de marzo de dos mil trece.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el siete de marzo de dos mil trece:

- II. 1. 318/2011** Amparo en revisión 318/2011 promovido contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en los artículos 9-A, fracción X; 9-B, 9-C, 9-D y 9-E, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, adicionados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de once de abril de dos mil seis, así como de la resolución de treinta y uno de agosto de dos mil seis dictado por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propone: *“Primero. Se confirma la sentencia recurrida; Segundo. Se concede el amparo a *****, en contra de la determinación efectuada por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, únicamente por lo que respecta a las tarifas, términos y condiciones de interconexión que fijó en el acto reclamado por los años de 2006; 2007; 2008; 2009 y 2010; Tercero. Se declara sin materia el recurso de revisión adhesiva”*.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando décimo tercero modificado por el señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

“Facultades de la Comisión para establecer la tarifa promedio ponderada”.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que reiteraría la votación que sostuvo en el asunto anterior en el sentido de que se manifestó en contra de los ponderadores establecidos en la resolución respecto de la tarifa respectiva.

Sometida a consideración del Tribunal Pleno reiterar las votaciones del amparo en revisión 426/2010 respecto de este tema, se aprobó por unanimidad de votos.

Por ende, este considerando, en relación con el tema de la tarifa ponderada, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza con salvedades. El señor Ministro Valls Hernández votó en contra; además, por lo que se refiere al tema relativo a los ponderadores, se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza con salvedades. Los señores Ministros Luna Ramos y Valls Hernández votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando décimo cuarto “Medida precautoria móvil consistente en que las tarifas que se ofrezcan a los usuarios deban cubrir al menos la tarifa de interconexión móvil”.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

La señora Ministra Luna Ramos precisó que al resolverse el amparo en revisión 426/2010 la tarifa promedio ponderada y la medida precautoria móvil se analizaban de manera conjunta, en tanto que en el presente asunto se elabora un análisis separado, por lo que reiteró su voto en contra del tema relativo a los ponderadores y reservó su derecho para formular, en su caso, voto particular.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó a la sesión.

Sometida a votación económica la propuesta consistente en reiterar las votaciones expresadas en el amparo en revisión 426/2010 respecto del tema medida precautoria móvil, se aprobó por unanimidad de votos.

Por ende, este considerando se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza con salvedades. Los señores Ministros Luna Ramos, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando décimo quinto “Interconexión indirecta y precisión de ubicación de los puntos de interconexión y áreas de servicio local atendidas”.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra de la propuesta y reservó su derecho para formular, en su caso, voto particular.

El señor Ministro Valls Hernández se pronunció en el mismo sentido y solicitó sumarse al voto de minoría de la señora Ministra Luna Ramos.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que este tema no se sometió a votación en el amparo en revisión 426/2010.

Los señores Ministros Presidente Silva Meza y Franco González Salas se manifestaron en contra del considerando décimo quinto del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consultó a la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas si reiteraba sus votaciones relacionadas con los considerandos décimo tercero y décimo cuarto. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reiteró las votaciones respectivas.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando décimo quinto del proyecto se aprobó por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando décimo sexto “Omisión de estudio de las garantías de igualdad y no discriminación, así como de cuestiones técnicas”, el cual, se aprobó en votación económica, por unanimidad de nueve votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando décimo séptimo “Revisión adhesiva sin materia”, el cual, se aprobó en votación económica, por mayoría de ocho votos. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra en virtud de las votaciones previas en las que se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando décimo octavo “Concesión del amparo”.

Sometida a votación la propuesta del considerando décimo octavo del proyecto se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Por ende, los puntos resolutivos se aprobaron por unanimidad de nueve votos en los siguientes términos:

“PRIMERO. Se confirma la sentencia recurrida.

*SEGUNDO. Se concede el amparo a *****, en contra de la determinación efectuada por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones únicamente por lo que respecta a las tarifas, términos y condiciones de interconexión que fijó en el acto reclamado por los años dos mil seis, dos mil siete, dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez.*

TERCERO. Se declara sin materia el recurso de revisión adhesiva.”

El señor Ministro Presidente declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se incorporó al Salón de Sesiones.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

**II. 2. 67/2012
Y SUS
ACUMULADAS
68/2012 Y
69/2012**

Acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, promovida por los Partidos Políticos Acción Nacional de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de los Decretos 170, por el que se reforma la Constitución Política y 199, por el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley Electoral, la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Instituto Electoral y del Código Penal, todas del Estado de Quintana Roo. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: “*PRIMERO.*

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

Son procedentes y parcialmente fundadas la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012 a que esta resolución se refiere. SEGUNDO. Se declara la invalidez en su totalidad del Decreto 170, por el que se reformó la Constitución del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veintidós de noviembre de dos mil doce, por lo que se refiere al procedimiento legislativo respectivo, en los términos del considerando quinto del presente fallo. TERCERO. En relación con el Decreto 199, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Electoral, Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Penal, todos del Estado de Quintana Roo, se declara la invalidez del artículo 134, fracción II, completa, fracción III, en la parte que señala: “de por lo menos el dos por ciento”, así como la fracción IV, en la parte que prevé: “el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje”, lo anterior en términos del considerando octavo de esta resolución. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 116, 119, 143, fracción IV, de la Ley Electoral así como el diverso 51, fracción IX, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo. QUINTO. Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando quinto “Estudio de violaciones formales al procedimiento legislativo del decreto 170 atinente a las reformas de la constitución local”.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán expuso que su proyecto propone que son fundados los conceptos de invalidez, en los que los partidos accionantes coinciden en señalar que en el proceso legislativo se violaron los artículos 14, 16, 41 y 116, de la Constitución General así como disposiciones de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, toda vez que no genera certeza la existencia de dos actas, emitidas por el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, en fechas diversas y en sentidos diversos; máxime que en una de ellas, no hubo convocatoria y en la otra se convocó de manera defectuosa en contravención de las disposiciones legales aplicables; en una no se encontraba presente el Secretario General del Municipio que fue con la que se dio cuenta al Pleno y la otra en la que sí se encontraba presente el Secretario, ni siquiera fue conocida por el Pleno del órgano legislativo, no obstante su presentación antes de la clausura de la sesión respectiva; además, existe un regidor que votó en ambas sesiones en diferente sentido sobre el mismo asunto; circunstancias que impiden conocer de manera precisa y contundente, la voluntad del Ayuntamiento

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

en cuanto a la aprobación del Decreto número 170, por el que se reformó la Constitución local.

Asimismo indicó que su proyecto propone declarar infundado el argumento relativo a que el Municipio de Bacalar no cuenta con un Ayuntamiento electo de manera directa, motivo por el cual la determinación del Concejo Municipal en el sentido de aprobar la reforma Constitucional que se impugna, no debe producir efectos legales, toda vez que el Municipio de Bacalar es de reciente creación, producto de la reforma constitucional publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de febrero de dos mil once, mediante Decreto 422 y que en términos de lo previsto en los artículos Segundo y Cuarto Transitorios de la reforma de mérito, es el órgano constitucional de gobierno que cuenta con todas la facultades administrativas y políticas en ese Municipio para tomar todas y cada una de las decisiones del Ayuntamiento, lo que legitima y da pleno valor a la votación y resolución en el sentido de aprobar la reforma constitucional ahora impugnada.

Además, en relación con el resto de los argumentos de invalidez formulados por los partidos accionantes en los que se señala esencialmente que la reforma constitucional se aprobó de manera urgente e intempestiva por el Pleno del Legislativo y que no hay justificación del cambio del orden del día de la sesión del veintiuno de noviembre de dos mil doce (en la inteligencia de que su inclusión fue aprobada por una mayoría de 15 votos a favor y 6 en contra, es decir más

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

de las dos terceras partes de los 21 diputados presente en sesión); propone que su estudio resulta ocioso, toda vez que en nada altera el sentido de la presente resolución.

Por último indicó que su proyecto propone que la declaratoria relativa al Decreto 170 surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la ejecutoria al Congreso del Estado de Quintana Roo.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor de la propuesta pero en contra de sus consideraciones. Estimó que la base presentada en el caso es compleja pues del acta transcrita en la página cuatrocientos cinco del expediente se desprende que existió una manifestación en el sentido de que no se aprobó el Decreto de mérito; sin embargo, esta acta de diecisiete de noviembre de dos mil doce fue aportada al proceso legislativo hasta el veintiuno del mismo mes y año cuando la discusión respectiva había dado inicio.

Agregó que el veinte de noviembre del mismo año, se presentó otra acta diversa en la que se aprobó la reforma y al día siguiente no se presentó acta alguna, sino un oficio del secretario del Ayuntamiento, de tal manera que se está ante una discusión entre el acta de diecisiete de noviembre que no se aprobó, la del veinte del mismo mes que no se presentó y del oficio citado que informa de esta última.

Precisó que en la página ochenta y uno del proyecto no encuentra vicio en la aparente contraposición de las actas, sino en que habiéndose modificado el orden del día por el

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

presidente del Congreso, no se suspendió la sesión para la corroboración solicitada de las actas, por lo que consideró que no se puede determinar qué se votó en ese momento, pues existió incertidumbre respecto de la forma en que se realizó el proceso respectivo.

Señaló que en esta parte del proyecto debía proponerse determinado efecto y no dejarse al final, pues consideró que simplemente habría que casar el vicio del procedimiento de la reforma constitucional y que el criterio de reviviscencia sería útil en el caso concreto.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor del sentido del proyecto pero en contra de sus consideraciones, pues si bien es cierto que al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2010 el Tribunal Pleno determinó por unanimidad de votos que es indispensable que en este tipo de asuntos el Poder Legislativo Local revise el desarrollo y el resultado de las sesiones en las que los Ayuntamientos Municipales emitan su voto de aprobación o de rechazo de una reforma a la Constitución local, en el caso concreto como lo plantearon las accionantes, existe una acta de cabildo de diecisiete de noviembre en la que consta la no aprobación la reforma respectiva, por lo que el proyecto tras cotejar las actas presentadas, concluye que existen irregularidades y, por ende, no se tiene certeza de la decisión correspondiente al Municipio Felipe Carrillo Puerto, lo que no compartió, pues en autos obra del acta de aprobación de la reforma constitucional local, así como otra

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

diversa en la que no se aprobó la citada reforma, lo que se considera que podría llevar a una averiguación y, en su caso, a una responsabilidad penal, mas no a que el Tribunal Pleno, verifique o se pronuncie sobre ello.

Por ende, sostuvo que debía considerarse si el Congreso local al realizar el cómputo respectivo en relación con el citado Municipio cumplió con la obligación de verificar que se hayan respetado las formalidades mínimas respecto del acta de Cabildo de veinte de noviembre de dos mil doce.

En ese tenor, aun cuando el acta respectiva no haya sido suscrita por el secretario del Ayuntamiento sin que se justificara su ausencia y, por ende, la actuación de otro funcionario en su lugar, cuando se trata de un requisito legal que otorgue autenticidad a la decisión colegiada y sólo bajo ese contexto, que no se advierta que hubo convocatoria para dicha sesión e inclusive el que se haya celebrado en la oficina particular del Presidente Municipal y no en el salón de sesiones, consideró que sería suficiente para estimar que el Congreso no tuvo la certeza de la decisión del Municipio y, por tanto, ante la circunstancia de que sin su voto no se obtenga la mayoría simple requerida para tener por aprobada una reforma constitucional, debe declararse la invalidez de la reforma constitucional contenida en el Decreto 170, aunado a que tendrá como efecto que el Municipio correspondiente emita el voto respectivo para que la Legislatura local, una vez que verifique el cumplimiento de las formalidades requeridas, realice el cómputo y haga la

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

declaratoria de aprobación o de rechazo de la reforma constitucional.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó en contra del parámetro fijado en la página cincuenta y siete del proyecto para analizar la validez de la actuación de congreso de un estado en cuanto al cómputo de los votos expresados por los ayuntamientos para la aprobación de una reforma a la constitución local respectiva. Recordó que en dicha foja se sostiene que de acuerdo con las reglas para reformar la Constitución del Estado de Quintana Roo, se requiere que el Poder Legislativo verifique determinadas formalidades mínimas para el desarrollo y resultado de las sesiones en las que los Ayuntamientos emitan su voto, como el caso del quórum, la lectura de distribución del texto del Decreto de reformas, la elaboración de un acta circunstanciada con la intervención del secretario o de quien pueda dar fe en la sesión, así como el nombre y la firma de los intervinientes en la misma.

Consideró que sostener que se trata de un deber ineludible que el Congreso local verifique que se cumplan las aludidas formalidades elementales, implicaría una invasión de competencias a los Municipios, ya que no se guarda una relación jerárquica entre ellos en el procedimiento de reforma constitucional, sino que actúan en el mismo plano pero en momentos diferentes.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor del sentido del proyecto pero en contra de sus consideraciones toda vez que estimó que debe realizarse un puntual pronunciamiento respecto de la existencia material del acta de cabildo de diecisiete de noviembre.

Señaló que de las constancias que obran en autos se desprende que el Partido Acción Nacional sostiene que el acta del diecisiete de noviembre de dos mil doce que no aprobó la reforma constitucional, contiene la voluntad del Municipio, en tanto que la diversa de veinte de noviembre sí lo hizo y fue la que se consideró por el Congreso respectivo para declarar su validez.

Recordó que al integrar la Comisión de Receso de este Alto Tribunal con el señor Ministro Franco González Salas se admitió la demanda y se requirió tanto al Congreso del Estado, como al Municipio de Felipe Carrillo Puerto para que enviaran el acta de diecisiete de noviembre de dos mil doce, ante lo cual, el Síndico del Ayuntamiento, negó su existencia, tal como obra en el informe de la foja ciento cincuenta del expediente respectivo.

Agregó que por su parte, el Congreso del Estado, en cumplimiento al citado requerimiento, remitió el acta de mérito, por lo que consideró que el proyecto debe abordar que pese a la negativa expresa formulada por el Síndico Municipal que incluso emitió su voto aprobatorio a la

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

reforma, en el acta de veinte de noviembre se encuentra acreditada la existencia, por lo menos en sentido material, del acta de cabildo de diecisiete de noviembre, al haber sido exhibida por el Congreso local.

Por ende, estimó que debe tomarse en cuenta la existencia del acta referida, así como que la autenticidad de las actas no es materia de la presente acción de inconstitucionalidad, pues el estudio trata de un control abstracto.

En ese tenor, consideró que la simple existencia de las actas y su contenido es motivo suficiente para concluir que el Congreso local no debió tomarlas en cuenta para realizar el cómputo respectivo, con independencia de que el acta de diecisiete de noviembre se hubiese presentado con posterioridad a la declaratoria correspondiente, pero antes del cierre de la sesión legislativa, pues la incertidumbre que generó constituye una cuestión de hecho que el Congreso local debió tomar en cuenta al momento de realizar la declaratoria correspondiente.

Además, recordó lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 11/2010, 12/2010 y 13/2010, así como en las diversas 27/2010, 28/2010 y 29/2010, en las que se establecieron los estándares a que debe estar sujeta la revisión de dichos procesos legislativos para su validez a través de este medio de control.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en precedentes anteriores se ha pronunciado en el sentido de que las acciones de inconstitucionalidad sólo deben referirse a violaciones a la Constitución Federal.

Precisó los antecedentes del caso concreto e indicó que en el proyecto respectivo se elaboró un comparativo entre las actas de diecisiete de noviembre y la diversa de veinte de noviembre ambas de dos mil doce y se refirió a las particularidades de cada una.

Mencionó que en dicho comparativo se indica que la primera acta fue remitida al Congreso del Estado; sin embargo, su sello es ilegible, por lo que no se tiene plena seguridad de que se hubiese presentado, ya que lo cierto es que iniciada la sesión supuestamente fue presentada, en tanto que la segunda acta llegó un día antes al Congreso del Estado y se dio cuenta con ella en la referida sesión.

Por ello, consideró que la segunda acta en la que el Municipio de Felipe Carillo Puerto se manifestó de acuerdo con la reforma constitucional respectiva, debe considerarse como el acta oficial pues fue presentada oportunamente ante el Congreso local, sin menoscabo de que la particularidad de la supuesta presentación de las dos actas denote una división del Ayuntamiento.

Recordó lo previsto en el artículo 31, fracción IV, del Reglamento Municipal respecto de las atribuciones del Presidente Municipal en caso de ausencia del Secretario

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

General del Ayuntamiento a la sesión del Cabildo, aunado a que en el caso concreto uno de los regidores que firmó el acta de diecisiete de noviembre, incluso aparece en la diversa en la que se aprobó la reforma.

Por ende, precisó que se está ante dos actas de fecha diversas en las que firman distintos funcionarios, salvo un regidor que firmó en ambas, de donde se deduce que la válida será aquella que se encuentre debidamente integrada y presentada, aunado a que cuente con la presencia del Presidente Municipal.

Sostuvo que si bien es cierto que este Alto Tribunal ha resuelto que deben verificarse cuando menos los requisitos mínimos que deben cumplir las actas de cabildo, también lo es que la segunda acta se envió en tiempo al Congreso del Estado y contó con el quórum necesario, aunado a que fue firmada por el funcionario que conforme al reglamento respectivo contaba con atribuciones para hacerlo.

En ese tenor, consideró que el Municipio respectivo sí manifestó su conformidad con la reforma constitucional de mérito y se cumplió con el requisito relativo a la mayoría de los ayuntamientos.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó de acuerdo con la propuesta de la señora Ministra Luna Ramos siempre que se señalara en el acta de veinte de noviembre que se revocó la determinación de la diversa de diecisiete de noviembre, ambas de dos mil doce.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

El señor Ministro Aguilar Morales se pronunció a favor del proyecto e indicó que los precedentes citados refieren a un tema diverso al que se aborda.

Consideró que en el proyecto obra constancia de dos actas contradictorias entre sí firmadas por distintos funcionarios; sin embargo, en ambas firmó el Sexto Regidor, por lo que existen elementos de donde se desprenden dos conclusiones contradictorias.

Precisó que ha de partirse de la base de que no debe existir duda alguna en el sentido en que se haya expresado el voto, por lo que podría desprenderse que las resoluciones contradictorias restan certeza al procedimiento de reforma constitucional.

Sostuvo que el incumplimiento del requisito constitucional no es un asunto menor no sólo porque desatendería una previsión de la Constitución local, sino porque es de suma relevancia también para las decisiones fundamentales de la sociedad local, así como para los principios y valores que se estiman de mayor trascendencia.

En ese tenor, estimó acertada la conclusión del proyecto en el sentido de que se debe declarar inválido el procedimiento legislativo que dio origen al referido Decreto 170, pues el hecho de valorar en este momento cuál de las dos actas sería la correcta, no dejaría de confrontar una duda sobre la certeza del procedimiento, por lo que el

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

procedimiento de reformas constitucionales carece de certeza.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor de la propuesta aun cuando no comparte la totalidad de sus aristas.

Consideró que este Tribunal Pleno debe ser cuidadoso en su juicio pues se está ante una reforma constitucional, lo que debe analizarse a través de una acción de inconstitucionalidad.

Por ello, sostuvo que el parámetro para este juicio de constitucionalidad debe ser severo pues no se trata solamente de una dificultad municipal, sino que al momento de la aprobación de la reforma respectiva, surgió el planteamiento fundado de diversas situaciones contradictorias e irregulares, ante lo cual, una mayoría se impuso sin verificar las afirmaciones para tener certeza de los hechos.

Consideró que en el caso se debe invalidar la reforma constitucional respectiva pues se aprobó con el mínimo necesario, se cuenta con constancias de que existió un problema severo en el Municipio en cuanto a las decisiones tomadas y, además, existe evidencia de que se está ante dos actas firmadas e incluso, esta situación se planteó ante el Congreso local para determinar la decisión del Municipio respecto de la aprobación de la reforma.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

En ese orden de ideas estimó que los Congresos locales deben llevar a cabo una verificación formal; sin embargo, ante el planteamiento de una irregularidad y los elementos que la acreditan, debe verificarse esta situación para determinar el voto del Municipio respecto de la reforma, por lo que este Alto Tribunal debe fijar un parámetro respecto que cuente con los elementos esenciales para la declaración de validez de una reforma constitucional, como es el caso del número de aprobaciones formal y legalmente válidas de los Municipios previstos en las Constituciones locales.

Por ende, consideró adecuado el sentido del proyecto pues existiendo dos actas de las que tuvo conocimiento el Congreso, este Tribunal Pleno no puede validar una reforma ante irregularidades de esta envergadura.

Estimó que en caso de que se declare la invalidez de la totalidad del decreto respectivo, habría una reviviscencia del texto constitucional previo, respecto del que verificó que no existe problema alguno pues la fracción respectiva señalaba: “son prerrogativas de los ciudadanos del Estado de Quintana Roo poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley”.

Asimismo, consideró que deben seguirse los requisitos formales para un procedimiento de reformas constitucionales, por lo que en el caso, el Congreso estatal tuvo conocimiento de una situación irregular sin que se

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

verificara cuál acta debía prevalecer, lo que generó tal inseguridad jurídica que no es posible convalidar la determinación que tomó dicho órgano local.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor de la propuesta y en el sentido señalado por el señor Ministro Franco González Salas salvo respecto de los efectos, y prefirió no referirse a este tema.

Consideró que toda vez que este Tribunal Pleno cuenta con una nueva integración, debe definirse cómo ha de analizarse la vulneración a las leyes secundarias cuando se está ante una acción de inconstitucionalidad respecto de la validez de una reforma constitucional, de tal manera que consideró que el análisis no se puede, sino que se debe hacer cuando se presentan este tipo de vulneraciones.

Sostuvo que en el caso no se tuvo la aprobación ni la plena certeza de que los Municipios correspondientes hubieran expresado su voluntad, pues se cuenta con dos actas con apariencia de legalidad; sin embargo, ambas son irregulares, por lo que no se cuenta con certeza de cuál manifiesta la voluntad del Municipio, de tal manera que se impide tener por válida la reforma de mérito.

Asimismo, consideró que el Congreso tiene tanto la facultad, como la obligación de verificar que las actas en las que conste la aprobación de los Municipios revistan de los requisitos mínimos como el relativo a haber cumplido con la

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

reglamentación correspondiente, lo que no se cumple en el caso concreto.

Por ende, señaló que debe existir certeza en cuanto a la emisión de la aprobación por parte del Municipio correspondiente, por lo que no podría dar lugar al mínimo cuestionamiento, de manera que si bien es cierto que este Tribunal Pleno ha sido deferente respecto del proceso legislativo federal y local, al tratarse de una reforma constitucional se debe ser estricto respecto de los requisitos formales en la emisión de los votos necesarios.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se manifestó a favor de la propuesta pues tratándose de violaciones al proceso de reformas de tal naturaleza que afecten su certidumbre como el caso de estar en presencia de dos actas en sentidos distintos, debe declararse la invalidez de la reforma correspondiente.

Propuso reforzar el proyecto con los argumentos vertidos en la sesión para evidenciar la gravedad de dichas violaciones pues se está ante faltas legales y reglamentarias, respecto de las que podría incluso haber una solución reglamentaria, como el lugar en el que se lleve a cabo la sesión de cabildo; sin embargo, ante la incertidumbre y la falta de certeza que se presenta al no ser posible determinar cuál acta es válida, se afecta la propia reforma constitucional. Por ende, se manifestó a favor del sentido del

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

proyecto con salvedades que precisaría, en su caso, en un voto concurrente.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán manifestó que la propuesta de resolución partió de la idea de demostrar la duda que genera la existencia de dos actas en el proceso legislativo.

Precisó que la reforma respectiva no se encontraba prevista para la sesión, sino que se listó de última hora, incluida con la oposición de varios diputados respecto de lo apresurado de tratar un tema de este relieve.

Recordó que el acta de diecisiete de noviembre se levantó en la Sala de Cabildos por el Secretario del Ayuntamiento, en tanto que la de veinte de noviembre, en la oficina del Presidente Municipal, que aun cuando no altera la exposición del proyecto, propuso destacar el vicio específico que en el caso robustece la determinación de la existencia de diversas irregularidades que de por sí la invalidarían.

Aceptó la propuesta del señor Ministro Aguilar Morales si así la aprobara el Tribunal Pleno y se refirió a la intervención del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena respecto del examen severo de las condiciones que se dieron en el momento de la sesión y los requisitos que deben cumplirse para la manifestación de adhesión de una reforma constitucional. Asimismo reconoció las intervenciones de los señores Ministros Valls Hernández y Luna Ramos; sin embargo, no las compartió.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

Indicó no tener inconveniente respecto de las propuestas de los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea respecto de la elaboración de un análisis previo pues su postura consiste en facilitar la competencia del máximo tribunal para examinar los procesos de reforma constitucional de los Estados, en tanto estén relacionados con el desarrollo de una reforma constitucional federal y coincidió con las de los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz respecto del sistema de invalidez que se generaría, por lo que restaría la revisión de los efectos de la invalidez y su alcance en relación con la norma legislativa.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que se refirió a una averiguación como sinónimo de investigación.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, con reservas; Valls Hernández, en contra de las consideraciones; Sánchez Cordero, con reservas; Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Luna Ramos votaron en contra.

Los señores Ministros reservaron su derecho para formular, en su caso, sendos votos particulares y concurrentes.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

Por unanimidad de votos el Tribunal Pleno acordó que las decisiones tomadas en este asunto tuvieran el carácter de definitivas.

A las trece horas el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando sexto “Insubsistencia del Decreto 199, como consecuencia de la determinación de inconstitucionalidad del Decreto 170”.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán expuso que su proyecto propone declarar infundado el segundo concepto de invalidez en el que los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, en esencia solicitan que se declare insubsistente el contenido del Decreto 199, que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral, Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Penal, todas del Estado de Quintana Roo, ya que el propio Constituyente Permanente determinó que los requisitos para ser candidato deben estar establecidos en la propia Constitución y no en la ley secundaria; pues el hecho de que se haya declarado la invalidez del Decreto 170 de reformas a la Constitución local, que se publicó el veintidós de noviembre de dos mil doce, por existir irregularidades graves que vician el procedimiento legislativo que le dio origen, no

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

implica que el Decreto 199, sea inconstitucional también, pues siguió un procedimiento legislativo distinto, en el entendido de que el órgano legislativo local con la emisión de este último Decreto, en realidad atiende directamente a lo dispuesto por el Poder Reformador de la Ley Fundamental, en términos de lo previsto en los artículos 35, fracción II y tercero transitorio, del Decreto de reformas que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil once.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor de la propuesta y propuso pertinente mencionar que en ocasiones la invalidez de una reforma constitucional puede dejar sin sustento la reforma legal que nació para desarrollarla, lo que no sucede en el caso concreto, con lo que podría aclararse que no se está ante una consecuencia que se deba tomar en cualquier caso en el que se presente esta disyuntiva.

El señor Ministro Valls Hernández se pronunció a favor de la propuesta pero en contra de las consideraciones de la página ochenta y seis del proyecto respecto de que no opera la invalidez del Decreto 199 en vía de consecuencia, pues se trata de un procedimiento legislativo distinto, ya que no impediría que se hiciera extensiva la invalidez de una norma hacia otra en términos de lo previsto en el artículo 105 constitucional.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

De igual manera, se manifestó en contra de la afirmación de la página ochenta y siete toda vez que estimó que la reforma legal estatal deriva del mandato del órgano reformador de la Constitución Federal, que reconoció como forma para acceder al poder público las candidaturas ciudadanas e independientes, por lo que el Congreso local no está expandiendo un derecho ni lo protege eficazmente, sino que, en todo caso, desarrolla la regulación legal para su ejercicio.

En ese tenor, indicó que en caso de no suprimirse estos argumentos, reservaría su derecho para formular, en su caso, voto concurrente.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor de la propuesta pero en contra de sus consideraciones pues sostuvo que la razón para declarar infundado el argumento hecho valer consiste en que la constitucionalidad del Decreto impugnado depende de su conformidad con la Constitución Federal y no con la local, en términos de lo previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional, por lo que al margen de que al interior del régimen estatal las normas secundarias modificadas por el citado Decreto estén subordinadas a la Constitución local, dicho nexo jerárquico no impide su análisis a través de una acción de inconstitucionalidad pues su finalidad consiste en establecer la posible contradicción de una norma general con la Constitución.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

La señora Ministra Luna Ramos se pronunció a favor del sentido del proyecto en cuanto a que la declaración de inconstitucionalidad del Decreto 199 que se refiere a la reforma constitucional tiene como consecuencia la inconstitucionalidad del diverso decreto 170.

Reconoció que efectivamente existe un principio de jerarquía normativa toda vez que la Constitución local constituye un ordenamiento jerárquicamente superior a la ley Reglamentaria; lo que refuerza su postura respecto de apartarse del criterio relativo a analizar en una acción de inconstitucionalidad violaciones indirectas a la Constitución.

Se manifestó en contra del argumento de la página ochenta y siete del proyecto pues propuso que en principio debía sentarse un criterio respecto de si se trata de derechos humanos o políticos, de tal manera que mientras no se determine esta situación, se apartaría de la afirmación respectiva.

El señor Ministro Cossío Díaz se pronunció a favor de la propuesta y consideró que la invalidez deriva de que no tiene una consecuencia inmediata o directa la anulación del procedimiento respecto a la legislación electoral; sin embargo, parecería que se estuviera anulando el procedimiento, siendo que en realidad no se puede generar esta consecuencia por vía de efectos.

Estimó que debía aclararse en la página ochenta y seis del proyecto que el artículo tercero transitorio del Decreto no

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

implica que el Legislador local tenga que plasmar las modificaciones en la Constitución local pues de lo contrario parecería que estuviera determinando que son inválidas las incorporaciones que se realicen directamente en la legislación local sin pasar por la Constitución del Estado, siendo que no todos los Estados siguen un mismo modelo legislativo.

Consideró que el voto pasivo es un derecho humano y una de sus modalidades consiste en la candidatura independiente, por lo que más que expandir el derecho debe abrirse la modalidad del respectivo derecho humano, lo que aunque parecería sutil, consideró importante aclarar, por lo que propuso construir la respuesta alrededor de que dentro de los derechos humanos se incluyen los derechos político-electorales.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó de acuerdo con la propuesta. Estimó que la validez del Decreto 199, no depende de la validez del diverso 170 aun cuando desde el punto de vista formal la ley electoral debe tener un sustento jurídico en la Constitución local, ante lo que precisó que las modificaciones a la legislación secundaria tienen a su vez fundamento directo en la Constitución Federal.

Propuso agregar al proyecto el razonamiento relativo a que dado que se declaró inválida la reforma a la Constitución local, continúan vigentes las normas constitucionales anteriores, de tal manera que el sistema implementado en la

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

legislación secundaria para regular las candidaturas independientes, es válido en principio y no contradice la reglamentación electoral del Estado, pues aunque el artículo 49, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución local, establece que corresponde única y exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos distritos, por mayoría relativa y por representación proporcional, la norma debe entenderse en sintonía con el sistema federal para respetar el derecho a ser votado de manera independiente de acuerdo con lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción II, constitucionales.

Por ello, precisó que el supuesto de una posible prohibición en el orden jurídico local a las candidaturas independientes, constituye un caso en el que deben aplicarse las normas de mayor jerarquía y protección a los derechos humanos a través de una interpretación sistemática entre la legislación local y federal.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con la propuesta y consideró necesario llevar a cabo el análisis respectivo pues no es consecuencia indispensable que se anule la totalidad de la legislación ordinaria, pues parecería que si no se pasa por la disposición constitucional estatal, la legislación tendría sustento en la Constitución Federal.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

Consideró que en el caso no es necesario calificar si se trata de derechos humanos fundamentales político-electorales, pues sería suficiente sostener el sentido de la propuesta respecto de que no es indispensable que la reforma constitucional estatal prevea las adecuaciones normativas secundarias a la Constitución Federal pues subsisten por sí mismas al sustentarse en las disposiciones constitucionales federales.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se manifestó de acuerdo con la propuesta con la salvedad relativa a que no se trata de un criterio absoluto el de este Alto Tribunal respecto del tema de la “reserva de fuente” en el sentido de que deba especificarse en el caso concreto haciendo énfasis de la forma en la cual la legislación secundaria regula directamente a la Constitución Federal al determinar la delimitación constitucional federal.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán coincidió con el argumento de los señores Ministros Presidente Silva Meza y Zaldívar Lelo de Larrea respecto de la necesidad de no establecer como una regla general la invalidez de una reforma constitucional en una reforma legal cuando se trate de los Estados.

Convino en hacer la distinción relativa a las condiciones particulares del asunto y su conexión con una reforma constitucional a nivel federal, que implican que la regla sólo

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

proceda en determinados casos, por lo que indicó que haría los ajustes correspondientes al proyecto.

Propuso conjuntar los argumentos de los señores Ministros Cossío Díaz y Sánchez Cordero de García Villegas respecto de que la razón principal para declarar la invalidez del decreto la constituyen las consideraciones relativas a que se trató de dos procedimientos distintos, por lo que se deberá examinar el tema de la legislación secundaria.

Respecto de las aportaciones de los señores Ministros Valls Hernández y Luna Ramos, aceptó suprimir la expresión relativa a los derechos humanos, pues no se trata del tema que esté a discusión y, por ende, suprimiría las expresiones contenidas en las páginas ochenta y seis y ochenta y siete del proyecto, asociadas con los derechos políticos y con los derechos humanos, aunado a que no son la razón fundamental que sustenta el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que los derechos políticos son derechos humanos y derechos fundamentales pues así los establecen los convenios, los tratados internacionales, la Constitución y reiteradamente este Alto Tribunal.

Por ello, consideró que si se suprimen del proyecto porque se estime que no es necesario su análisis, no tendría inconveniente alguno; sin embargo, si se suprimieran por considerarse que un derecho político no es un derecho humano, se manifestaría en contra.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

La señora Ministra Luna Ramos señaló que se acordó que permanecieran en el proyecto las razones de los dos procesos distintos y del proceso legislativo que dio origen al Decreto; sin embargo, si se incluyera la expresión de los derechos humanos, solicitaría al Tribunal Pleno que se entrara a la discusión del tema respectivo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que la postura del ponente consiste en eliminar la expresión por considerar que no es necesario abordar el tema pues los razonamientos de la invalidez son distintos.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando sexto, se aprobó por unanimidad de diez votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando séptimo “Consideraciones previas al estudio de los temas de fondo relativos al sistema de candidaturas independientes”.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso sustituir la referencia de la acción de inconstitucionalidad 57/2012 que fue desestimada, refiriendo a la diversa 50/2012, a lo cual, se adhirió el señor Ministro Presidente Silva Meza.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que conforme a sus votaciones anteriores se aparta de este tipo de considerandos al ser meramente descriptivos.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que en el caso no se hace afirmación alguna ni se llega a ninguna conclusión, sino que sólo se elabora una síntesis de las razones que se expusieron.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán aceptó la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz; sin embargo, propuso que en caso de no existir inconveniente por parte del Tribunal Pleno incorporaría los razonamientos más importantes y atinentes de ambas sentencias.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que aun cuando se ha pronunciado a favor de este tipo de considerandos, en el caso concreto podría obviarse pues se establece como parámetro para desarrollar algunos precedentes que no necesariamente se comparten por la totalidad de los señores Ministros como el caso de la acción de inconstitucionalidad 57/2012, por lo que propuso suprimir dichos precedentes.

El señor Ministro Valls Hernández consideró que el citado precedente debía eliminarse pues se desestimó y no hubo decisión judicial alguna.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán manifestó que se limitaría entonces a citar la acción de inconstitucionalidad 50/2012 y mantendría la reseña que se hace de los siguientes temas de estudio dada la complejidad del tema y la multiplicidad de soluciones que puede tener.

Sesión Pública Núm. 29 Jueves 7 de marzo de 2013

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando séptimo en tanto que se trata de un considerando descriptivo que no guarda vinculación argumentativa para la estructura del proyecto, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, con salvedades respecto de los precedentes; Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes once de marzo del año en curso a partir de las once horas y levantó la sesión a las catorce horas con cinco minutos.

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