

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 50
O R D I N A R I A
LUNES 12 DE MAYO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del lunes doce de mayo de dos mil catorce, 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, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número cuarenta y nueve, celebrada el jueves ocho de mayo de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez 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 lunes doce de mayo de dos mil catorce:

I. 92/2010

Controversia constitucional 92/2010, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario General de Gobierno de dicha entidad, demandando la invalidez de la Ley de Emergencia Policial, Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de octubre de dos mil diez. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de la Ley de Emergencia Policial, Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el viernes veintinueve de octubre de dos mil diez. TERCERO. Son infundadas las omisiones atribuidas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, precisadas en el inciso B) del considerando sexto de la presente resolución.”*

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación del proyecto, indicando que se solicitó la invalidez del ordenamiento de

mérito, así como las consecuencias de hecho y de derecho derivadas de su publicación; asimismo, se combatió la omisión del Poder Ejecutivo local de formular y firmar el convenio de coordinación en materia de seguridad pública con el Municipio de San Pedro Garza García, para definir los mecanismos de cooperación, colaboración, auxilio, transmisión de órdenes y cumplimiento en caso de fuerza mayor o alteración graves del orden público.

Señaló que la actora invocó la violación de los artículos 14, 16, 21, 40, 41, párrafo primero, 73, fracción XXIII, 115, fracciones I, II, III, inciso h), y VII, 120, 128 y 133 constitucionales.

Aclaró que en los puntos resolutivos no se aludió al sobreseimiento que se propone en el considerando segundo, por lo que solicitó que el secretario general de acuerdos tome nota al respecto.

Propuso someter a la consideración del Tribunal Pleno los considerandos procesales del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo refirió al sobreseimiento contenido en el considerando segundo y que no se refleja en los puntos resolutivos.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas recordó que ya había anunciado al secretario general de acuerdos ese ajuste.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la certeza de los actos cuya invalidez se demanda, a la oportunidad en la presentación de la demanda, a la legitimación de las partes y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), el cual contesta el primer concepto de invalidez relacionado con la falta de competencia del Congreso estatal para emitir la norma impugnada, puesto que, según señala la actora, dicha atribución corresponde al Congreso de la Unión en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Precisó que el estudio de constitucionalidad sobre la competencia concurrente en la materia de seguridad pública remite medularmente al voto de minoría emitido por los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas a la sentencia de la controversia constitucional 132/2006, resuelta por el Tribunal Pleno el diez de marzo de dos mil ocho.

Señaló que el proyecto sostiene que el sistema concurrente en materia de seguridad pública previsto tanto en la Constitución Federal, en su artículo 73, fracción XXIII, como en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad

Pública faculta a los Estados de la Federación para emitir las leyes respectivas en la materia, de donde resulta competente la autoridad que emitió la ley combatida.

Por otro lado, se sostiene como infundado lo alegado por el actor en cuanto a que el Congreso de la Unión debió someter a las entidades federativas a una regulación federal en la que se establecieran las bases de coordinación entre los niveles de gobierno para actuar en casos de fuerza mayor o alteración grave al orden público, ya que en el artículo 39, párrafo penúltimo, de dicha ley general, el legislador federal dejó en libertad a los Estados y a los municipios para coordinarse, a fin de dar efectividad a la prestación del servicio de seguridad pública, lo que se hace extensivo a los casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, previstos en el artículo 115, fracción VII, constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó de acuerdo con el proyecto en este apartado, apartándose de algunas consideraciones relacionadas con los marcos establecidos, contenidos en las fojas cuarenta y cinco a sesenta y uno del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con las salvedades expresadas por la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso

A), la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos. Los señores Ministros Luna Ramos y Aguilar Morales se apartaron de algunas consideraciones.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación del considerando sexto del proyecto, en su inciso B), el cual analiza el segundo concepto de invalidez relativo a la supuesta omisión del Poder Ejecutivo local de celebrar convenios de coordinación para los casos de fuerza mayor o de alteración grave del orden público, cuya respuesta se sustenta en los precedentes 80/2004 y 88/2010, en los cuales se sostuvo que la inconstitucionalidad por omisiones legislativas se refiere a las violaciones a la Constitución derivadas, no de una acción, sino de una omisión del legislador en su función primordial de expedir leyes.

Indicó que en la consulta se concluye que, si bien la Constitución Federal prevé una facultad potestativa a los municipios para celebrar convenios de coordinación con el Ejecutivo local para la prestación del servicio de seguridad pública en términos de la fracción III de su artículo 115, lo cierto es que dicho imperativo no resulta aplicable al supuesto previsto en la fracción VII de dicho artículo, al tratarse de una hipótesis excepcional en el ámbito de la seguridad pública municipal, al facultar de manera directa y exclusiva a los titulares de los Poderes Ejecutivos para que asuman el mando y transmitan órdenes a los cuerpos de seguridad pública municipal en los casos en que ellos

mismos consideren actualizada una situación de fuerza mayor o de alteración grave del orden público, por lo que los municipios no cuentan con un ámbito propio de competencia en materia de seguridad pública, por lo que no existe la posibilidad de celebrar convenio en ese sentido.

Por estas razones, estimó que no se actualiza la omisión atribuida al Poder Ejecutivo local de celebrar con el municipio actor convenio de coordinación, cooperación y colaboración para la aplicación de la propia ley en los casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público y, por ende, es infundado el segundo concepto de invalidez.

El señor Ministro Aguilar Morales anunció que, a pesar de estar de acuerdo con el sentido del proyecto, se separaría de las consideraciones, pues la respuesta del concepto de invalidez no coincide directamente con el argumento formulado, ya que si existe una norma expedida por la autoridad competente por virtud de la cual se hará efectiva la previsión contenida en el artículo 115, fracción VII, constitucional, resulta innecesario que se suscriba un convenio entre el Ejecutivo estatal y los municipios de la entidad federativa en la que se desarrolle la legislación en comento, pues la norma combatida prevé un marco general para tal efecto.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en favor del sentido del proyecto, separándose de consideraciones y reservándose por lo que ve a la omisión legislativa.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con el sentido del proyecto, mas no con las razones relacionadas con la omisión legislativa de carácter relativo, reservándose el derecho de formular voto concurrente.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas modalizó el proyecto con el argumento del señor Ministro Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso B), la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra de algunas consideraciones. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas presentó el considerando sexto del proyecto, en su inciso C), en el cual se estudian los conceptos de invalidez tercero y sexto, respecto de los cuales la consulta sostiene que la ley impugnada no anula la competencia que los artículos 21 y 115, fracción III, inciso h), y fracción VII, constitucionales confieren al municipio actor en materia de seguridad pública, así como el mando de los cuerpos policíacos de ese ámbito de gobierno en favor del presidente municipal, ni mucho menos que con ello se deje de proveer el servicio público a la comunidad municipal, ni tampoco incide en las políticas públicas municipales, puesto que el

ordenamiento impugnado preserva la competencia originaria del Municipio actor en esta materia, por lo que su aplicación es estrictamente eventual y temporal, en la medida que el mando de la fuerza pública municipal se traslada al gobernador estatal únicamente ante hechos de fuerza mayor o de alteración grave del orden público, garantizándose así la continuidad de la prestación del servicio de seguridad pública.

Asimismo, precisó que se propone calificar como infundado el argumento referente a que con la ley impugnada los elementos de los cuerpos policíacos municipales dependerán del Ejecutivo estatal, puesto que la transmisión de órdenes únicamente se dará en los casos extraordinarios previstos por la norma, sin que ello implique que las instituciones municipales pasen a formar parte del ámbito estatal como una relación orgánica de supra-subordinación.

Por ello, señaló que se propone declarar infundados los conceptos de invalidez tercero y sexto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso C), la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos. La señora Ministra Luna Ramos se apartó de algunas consideraciones.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso el considerando sexto, inciso D), el cual analiza el cuarto concepto de invalidez, en el cual se concluye que si la Norma Fundamental faculta de manera exclusiva y directa a los Ejecutivos locales para calificar una situación como de fuerza mayor o de alteración grave al orden público, resulta evidente que no corresponde al legislador ordinario señalar, mediante un acto formal y materialmente legislativo, los supuestos taxativos que configuren dicha calificación, siendo que la norma impugnada no trastoca los principios de reserva de ley, razonabilidad, proporcionalidad y de subsidiariedad que aduce el municipio actor.

Por ello, refirió que la propuesta es declarar infundado el cuarto concepto de invalidez.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo con el proyecto, separándose de algunas consideraciones, en particular del alcance que puedan tener o no las facultades de la Legislatura local.

El señor Ministro Pérez Dayán se inclinó favorablemente por el proyecto, sugiriendo que se aclare en el proyecto que la expresión “subsidiariedad” a la que se refiere el municipio, extendiéndose a la violación de los principios del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de llegar a concurrir aspectos de carácter nacional con los locales, éstos ceden frente a aquéllos, porque el fenómeno analizado no se limita al Estado de Nuevo León.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas no aceptó la sugerencia realizada.

El señor Ministro Cossío Díaz, respecto de lo enunciado por el señor Ministro Pérez Dayán, indicó que la fracción VII del artículo 115 constitucional otorga esa precisión y, como está planteado el proyecto, no implica al artículo 21 constitucional, cuyo estudio es innecesario por el momento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea sugirió que se dejara el proyecto en sus términos, pues la fracción que se aplica es precisa, por lo que sería delicado e innecesario abordar un tema que no es materia propiamente de la litis.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que el Estado de Nuevo León, a pesar de contar con facultades de su propia Constitución, no puede emitir normas que rebasen lo establecido en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que, de concurrir disposiciones nacionales con locales, las nacionales se encontrarán por encima, en tanto que el fenómeno puede no sólo ser limitativo de dicho Estado, por más que su Ejecutivo pueda tener la oportunidad de determinar la forma de coordinar a la policía estatal con la municipal, pues puede suceder que el Sistema haya ordenado que todo lo que se encuentre dentro de una región habrá de coordinarse de forma determinada para atacar el fenómeno.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso D), la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos. El señor Ministro Franco González Salas se separó de algunas consideraciones.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas presentó el considerando sexto del proyecto, inciso E), en el que se estudia el quinto concepto de invalidez, y se sostiene que la discrecionalidad que se confiere al gobernador del Estado de Nuevo León para determinar el espacio de tiempo en el que debe permanecer la medida en cuestión está en concordancia con la finalidad constitucional para la cual fue creada, esto es, lograr la reintegración del orden y la paz pública en una demarcación municipal determinada, de tal manera que, una vez que dicho funcionario haya cumplido con esta finalidad, se culminará el ejercicio de esa atribución, para lo cual deberá emitir la declaratoria correspondiente.

Por esta razón, indicó que, en este aspecto, la norma impugnada no es inválida constitucionalmente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso E), la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Silva Meza, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán en el presente asunto, de la siguiente manera:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee respecto de los actos precisados en el considerando segundo de este fallo. TERCERO. Se reconoce la validez de la Ley de Emergencia Policial, Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el viernes veintinueve de octubre de dos mil diez. CUARTO. Son infundadas las omisiones atribuidas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, precisadas en el inciso B) del considerando sexto de la presente resolución. QUINTO. Publíquese la presente resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos.

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

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con treinta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la sesión privada tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria del día martes trece de mayo de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

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