

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA JUEVES 23 DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SEIS.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
	<b>LISTA OFICIAL ORDINARIA TREINTA Y DOS DE 2006.</b>	
<b>340/2006</b>	<b>RECURSO DE RECLAMACIÓN</b> interpuesto por “Movimiento Civilista Independiente”, A. C., en contra del proveído de 7 de noviembre de 2006, dictado por la Ministra Instructora en la acción de inconstitucionalidad número 44/2006, por el que se desechó, por notoriamente improcedente, la acción promovida por la recurrente.  <b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ)</b>	<b>3 A 9.</b>
<b>36/2006</b>	<b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por el Partido Acción Nacional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango, demandando la invalidez de los artículos 93 y 207 del Código Estatal Electoral, aprobados mediante el decreto número 290, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad el 31 de agosto de 2006.  <b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL)</b>	<b>10 A 37.</b>

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA JUEVES 23 DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SEIS.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**2**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
<b>7/2005</b>	<p data-bbox="412 693 1235 733" style="text-align: center;"><b>LISTA OFICIAL ORDINARIA TREINTA DE 2006.</b></p> <p data-bbox="367 817 1284 1244"><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Carmen, Estado de Campeche en contra del Congreso de esa entidad federativa, demandando la invalidez del artículo 110, fracción I, de la Ley Orgánica de los Municipios de dicha entidad, publicada en el Periódico Oficial estatal el 7 de diciembre de 1981, así como la omisión Legislativa en el cumplimiento de la reforma al artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p data-bbox="367 1292 1284 1373"><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO)</b></p>	<p data-bbox="1338 817 1479 857"><b>38 A 50.</b></p> <p data-bbox="1320 905 1500 943"><b>EN LISTA.</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE, CELEBRADA EL JUEVES VEINTITRÉS  
DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SEIS.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JUAN DÍAZ ROMERO  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO  
JUAN N. SILVA MEZA**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS).**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para esta fecha.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública, número ciento dieciséis, ordinaria, celebrada el martes veintiuno de noviembre en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno, el acta con la que dio cuenta el señor secretario.

Pregunto si en votación económica, ¿se aprueba?

**APROBADA.**

Señor secretario, da cuenta con los asuntos listados para esta fecha.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor presidente, con mucho gusto.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN NÚMERO 340/2006. INTERPUESTO POR EL “MOVIMIENTO CIVILISTA INDEPENDIENTE”, ASOCIACIÓN CIVIL, EN CONTRA DEL PROVEÍDO DE SIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SEIS, DICTADO POR LA MINISTRA INSTRUCTORA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMERO 44/2006, POR EL QUE SE DESECHÓ, POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, LA ACCIÓN PROMOVIDA POR LA RECURRENTE.**

La ponencia es del señor ministro José Ramón Cossío Díaz, y en ella propone.

**PRIMERO: ES PROCEDENTE PERO INFUNDADO EL PRESENTE RECURSO DE RECLAMACIÓN.**

**SEGUNDO: SE CONFIRMA EL AUTO RECURRIDO DE SIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SEIS, DICTADO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2006.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Recordarán que en asuntos de Acciones de Inconstitucionalidad en materia electoral, debemos ser especialmente escrupulosos en el respeto a los términos procesales, aún esto se aplica en relación al Tribunal Electoral, respecto de actos procesales, o actos electorales, en razón de que ahí no puede haber rezago, en la medida en que todo tiene que ver con procesos electorales, y dejar transcurrir los plazos señalados, puede propiciar que ya no se pueda examinar la constitucionalidad de las leyes o de los actos, esto explica que no obstante que estábamos estudiando una ponencia del señor ministro Díaz Romero, y que confiemos, la podamos seguir estudiando el día de hoy; sin embargo, tuvieron que listarse estas dos ponencias, una del ministro Cossío Díaz, al que le concederé el uso de la palabra, dentro de un momento, y otra, del señor ministro Góngora Pimentel, que se verá enseguida; de acuerdo con lo anterior, concedo el uso de la palabra, al ministro José Ramón Cossío Díaz, porque no cabe

duda que todos estos temas tienen aspectos novedosos, que conviene, de algún modo, destacar.

Señor ministro tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias, señor presidente, y gracias al Pleno, por la posibilidad de haber presentado con toda premura, y al ministro Díaz Romero, por la interrupción del asunto, pues como usted lo decía, efectivamente es un asunto en materia electoral, que requería la inmediata intervención del Pleno.

El Movimiento Civilista Independiente, planteó una Acción de Inconstitucionalidad, la **44/2006**, y correspondió a la señora ministra Sánchez Cordero, desechar la demanda, por notoriamente improcedente, en contra de este desechamiento, se presentó el Recurso de Reclamación que ahora nos ocupa, el **340/2006**, y básicamente, y no habiendo problemas, al menos para mí, en la parte de la procedencia, el tema se reduce a analizar, si como lo pretende esta Asociación Civil, es posible extender los supuestos del inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución, que se refiere a partidos políticos con registro, sean éstos nacionales o locales, a asociaciones que tienen dentro de su objeto social, la finalidad de realizar diversas actividades de carácter político. La propuesta, muy brevemente, es que las determinaciones de este inciso f), de la fracción II, del artículo 105, y el último párrafo del artículo 62, de la Ley Reglamentaria, claramente están delimitando a los sujetos legitimados, que son insisto, en esta materia, además de otros sujetos de derecho público, a los partidos políticos, con registro, sean éstos, nacionales o estatales, esto en consonancia con la fracción I, del artículo 41 de la Constitución, y por ende, se propone confirmar el desechamiento de plano, decretado por la señora ministra. Estas serían las características del proyecto, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Una vez hechas estas aclaraciones, por el señor ministro ponente, pongo a consideración del Pleno, su proyecto.

Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Comparto el sentido del proyecto, en cuanto propone confirmar el auto impugnado, por las razones aducidas en dicho acuerdo, y en las cuales se sustenta el recurso, que consiste fundamentalmente en que las asociaciones políticas, no tienen legitimación para promover acción de inconstitucionalidad, en contra de normas electorales. En efecto, este Alto Tribunal, por lo que hace al ámbito nacional, ha sostenido que las agrupaciones políticas carecen de legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, pues de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución, y 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del propio artículo 105, sólo los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Federal Electoral, podrán promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, tanto federales como locales, en consecuencia, si bien el criterio citado se refiere a agrupaciones políticas nacionales, yo pienso que el razonamiento es exactamente aplicable al presente caso, toda vez que se trata de un supuesto análogo en el que promueve una asociación política, que no tiene el carácter de partido, de conformidad con su Legislación local, en relación con las tesis propuestas de fojas 8 a 9 del problemario, considero que las números 1 y 2, pudieran ser innecesarias, por ser una descripción del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, y pienso también que la tesis 4 propuesta, cuyo rubro es: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON LOS ÚNICOS LEGITIMADOS PARA IMPUGNAR EN ESTA VÍA LEYES ELECTORALES.** Es igual, tanto en el rubro como en el aspecto que se trata a la Jurisprudencia Plenaria 27/99, por lo que la que se propone, pues no presenta ningún tema novedoso. Esas son las consideraciones, aparte desde luego de aprobar el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Sergio Valls, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Yo también vengo de acuerdo con la consulta que presenta el señor ministro Cossío Díaz, solamente me voy a permitir hacerle dos sugerencias muy simples de forma; a lo largo de la consulta se utilizan varias veces en la primera persona del plural: "dijimos", "estimamos", yo pienso que sería mejor, toda vez que es la Suprema Corte la que resuelve, pues que fuera en todo caso, en tercera persona, o en fin, o la Suprema Corte, pero no el plural de la primera persona, y en las tesis también, alguna, yo le sugiero al señor ministro ponente que se haga una revisión de las tesis, como ya lo apuntaba el ministro Góngora, porque algunas son reiterativas, y alguna por ahí también tiene, la cinco, tiene ahí un rubro que no es del todo exacto. Entonces que se hiciera una revisión de las tesis, nada más eso. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa el asunto a discusión, yo únicamente querría destacar que una de las disciplinas más novedosas del derecho, es el derecho electoral, y que ello surge cuando se abandona lo que había sido el mecanismo político de control de los actos electorales, y que se sustituye por un mecanismo de carácter jurisdiccional. Esto es todavía novedoso, y no es difícil que continúe evolucionando, cuando en el año de 1994, se producen las reformas a la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se introduce la acción de inconstitucionalidad y se regula con mayor precisión la controversia constitucional que ya estaba contemplada en la Constitución de 1917, desde su origen; pero que por inadecuada regulación tenía que regirse por el Código Federal de Procedimientos Civiles, que no era suficiente para que esto se tramitara debidamente. En aquellos momentos, recordarán que todavía se exceptuaban de la acción de inconstitucionalidad las leyes en materia electoral; y que no fue sino hasta mil novecientos noventa y seis, cuando a través de una supresión que quitó la expresión "excepto las de materia electoral", abrió a la acción de inconstitucionalidad la contienda, legitimando en alguna otra disposición a los partidos políticos a través de sus dirigencias nacionales o estatales, por lo que toca a las leyes de los Estados.



En estos momentos, yo coincido con el proyecto, como lo han hecho notar también el ministro Góngora, el ministro Sergio Valls, porque es un texto muy claro que en estos momentos sólo abre la posibilidad de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales a las dirigencias de partidos políticos; no dudo que a lo mejor con el tiempo se va dando otra participación a este tipo de asociaciones y a lo mejor hasta a los candidatos independientes, siguiendo la posición que algunos de los ministros han sustentado en casos anteriores; pero tendrá que ser una reforma constitucional la que llegue a expresarlo.

Por ese motivo, yo también me manifiesto de acuerdo con esta ponencia. Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, señor presidente.

Compartiendo lo que han dicho los compañeros ministros en relación con el proyecto, tanto en la manifestación de si están de acuerdo con el mismo, como en la revisión que se haga de las tesis, tal vez convendría, sería el camino de invocar cómo apoyo a la tesis emitida en relación con la de agrupaciones políticas nacionales; o bien, -y eso es algo que participo a los compañeros-, seguir con la tendencia que hemos venido bordando en la Primera Sala, tratando de evitar la cita de tesis por analogía y construir las propias tesis cuando esto sea realmente necesario; y pareciera que aquí sí se da este supuesto, evitar la cita por analogía de las agrupaciones políticas nacionales, en tanto que aquí estamos hablando de agrupación política estatal y hacer la tesis correspondiente para estos efectos.

Entonces, es una sugerencia que hago y dejo ahí al ministro ponente.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, pues, ha habido sugerencias, el ministro ponente estará en posibilidad de aceptarlas o no; más aún cuando algunas son de tipos meramente formal, pregunto, al ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor presidente.

Sí, me parece mejor la sugerencia, -si le pareciera también bien al ministro Góngora, de generar la tesis.

Esto que comenta el ministro Silva, hemos buscado tesis específicas y no por analogía, que después resultan un poco complicadas.

Por lo que se refiere a la revisión de las tesis que tanto el ministro Góngora, como el ministro Valls, plantean, por supuesto que las veo y si tienen algún carácter redundante, en fin, o no agrega nada, lo elimino.

Y la última cuestión, la que me plantea el ministro Valls, ya habíamos tenido alguna discusión sobre este tema hace algún tiempo; e inclusive mereció ahí un espacio el comentario en alguno de los diarios nacionales, en el sentido de cómo debía ser la forma de expresarse: si debíamos hablar como dice muy bien el ministro Valls, en tercera persona o en primera persona, o cuál.

Yo lo que vi en esta ocasión; es decir, traté de consultar algunos proyectos, y no quisiera sobre esto que se perdiera el tiempo, al menos en esta discusión, habiendo tantos asuntos importantes, es que, a mí me gustaba esta forma de decir: “nosotros”, porque me parece que tenía un sentido mucho más individualizado y que comprometía mucho más la gestión, no es un ente tercero que está ahí funcionando si no se da este caso; pero en ese sentido –insisto-, yo insistiré también en otros casos hacerlo; pero dada la premura que en este caso se está dando por el asunto electoral y la lista de asuntos que están, no tendría inconveniente hacerlo; y en el futuro, sí, insisto, lo estaría sosteniendo porque me parece que es una manera de comprometerse uno mucho más con el trabajo que uno realiza como ministro. Muchas gracias señor presidente y con esas cuestiones creo que he respondido a lo que usted me planteaba.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo pienso que las tesis son importantes, no derivan de una manera clara del texto constitucional, porque sí habría el peligro de que se considerara para leyes electorales solamente están legitimados los partidos políticos con registro nacional o estatal según el caso, si esta interpretación que también yo la comparto, no priva a quienes están legitimados para hacer valer la acción de inconstitucionalidad que también puedan referirse a leyes electorales, porque precisamente a lo que hice mención al principio en mi primera intervención, cuando se establecía la excepción de leyes electorales, esto estaba en la parte inicial del precepto; de modo tal que al suprimirse, prácticamente también quienes están en aptitud de impugnar

otro tipo de leyes, siguen conservando esa legitimación cuando se trata de leyes de carácter electoral; por ello, coincido también en esta parte con la ponencia y me parece que sí es importante resaltarlo en la tesis que se está proponiendo.

No habiendo ninguna intervención en contra de la ponencia, pregunto si en votación económica se aprueba con las modificaciones aceptadas por el ponente.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Bien.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Ministro presidente, hay unanimidad de diez votos en favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA: SE APRUEBA EN LOS TÉRMINOS SEÑALADOS CUANDO SE DIO CUENTA CON EL MISMO.**

Continúe dando cuenta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2006. PROMOVIDA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE DURANGO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 93 Y 207 DEL CÓDIGO ESTATAL ELECTORAL, APROBADOS MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 290, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD EL 31 DE AGOSTO DE 2006.**

La ponencia es del señor ministro Genaro David Góngora Pimentel y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE, PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 93 Y 207, DEL CÓDIGO ESTATAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO, DE ACUERDO CON LO EXPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS QUINTO Y SEXTO DE ESTE FALLO.**

**TERCERO.- PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; "..."**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno esta ponencia.

Tiene la palabra el señor ministro ponente Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente.

Tal vez sería bueno ajustarnos al problemario que viene en las primeras hojas, ir viendo punto por punto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sin embargo, yo preguntaría en primer lugar, siguiendo la sugerencia del ministro Góngora, si hay alguna observación en torno a las partes previas de competencia, procedencia, legitimación, etcétera.

No hay nadie que haga objeciones en ese sentido, pregunto sobre el fondo.

Ministro Aguirre Anguiano tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Si vamos a ir al fondo, sí tengo comentarios que hacer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Puede ya hacer uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Lo primero que necesito comentar con mis compañeros ministros, es que estoy por las proposiciones del proyecto en cuanto a la constitucionalidad de los artículos puestos en entredicho en esta Acción, combatidos en esta Acción; sin embargo, hay un argumento que por más aprecio que le quise tener, no pude compartir; me explico, el señor ministro Góngora, nos tiene acostumbrados a tener argumentos de avanzada, rebasa muy rápido para dejar atrás antiguas interpretaciones que han sacralizado tesis añejas y la pátina del tiempo y a veces me maravilla con esas interpretaciones que propone y hoy ví en principio que nos hacía una de estas proposiciones y nos decía; cuando existan impugnaciones a las constituciones locales, debemos de estudiar éstas como violaciones directas a esas constituciones y no como violaciones indirectas a la Constitución Federal, eso ya hay que dejarlo atrás y hay que avanzar y pensé en principio, ¡qué interesante está esto!, pero después de algo meditarlo llegue a la conclusión de que este estudio a mí me resultaba inconvincente por dos razones: Una de orden constitucional de fondo, este medio de control no lo establece la Constitución Federal a favor de la Suprema Corte. Nos estamos dando competencias de las que carecemos en absoluto, y esto me parece sumamente delicado; y otra, consecuencia del orden práctico. No, pues los legitimados para accionar nos van a atiborrar de reclamación a las violaciones de las Constituciones locales en forma directa, y vamos a través de este medio de control, aquí sí creado por nosotros, a meternos en todo tipo de

camisas de once varas, estudiando las violaciones directas a las Constituciones locales.

Esto a que me refiero se desarrolla de las páginas 46, parte final, como pie de página se cita una jurisprudencia de la Corte, de todos ustedes conocida, referida a que la acción de inconstitucionalidad procede en cuanto a concepto de invalidez por violaciones indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con la ley reclamada, y continúa su estudio en las páginas 47, siendo destacable el párrafo intermedio en donde sostiene: “En atención a la relevancia que tiene esta figura de control constitucional, y en respeto al principio federalista –yo francamente no lo veo así- se estima que debe avanzarse en el criterio mencionado –el de control indirecto- reconociendo la jerarquía que dentro del sistema de fuentes de los Estados tienen las Constituciones locales, y la posibilidad de su control directo en ese Alto Tribunal, y no a través de la figura de violaciones indirectas a la norma fundamental. Este gaëls de argumentaciones van a la página 48, 49, 50, 51, 52, y creo que ya se pasa a otros artículos.

Entonces, mi sugerencia muy concreta sería: Pues hay que suprimir este estudio, que por más que es interesante a mí me parece que es exigirle demasiado al acelerador.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias, señor presidente. Por fortuna, en la página 22 del problemario, el señor ministro ponente deja abierta la posibilidad para el caso de que se rechace la figura que el proyecto denomina “préstamo institucional”, y dice que en caso de que esto no prospere, el estudio se haría por vía del artículo 16 de la Constitución Federal.

Yo estoy por eso que ha sido la vía tradicional, no comparto la posición del proyecto en el sentido de que cuando no existan medios jurisdiccionales de control constitucional local, la Corte debe asumir también la función de controladora de las Constituciones locales.

No comparto esta primera impresión, cuando no existan medios jurisdiccionales de control jurisdiccional local. ¿Por qué? Porque cuando aquí en la Corte se nos planteó la acción de inconstitucionalidad de Ley Electoral de Veracruz, se nos planteó como causa de improcedencia del juicio, que previamente a la acción de inconstitucionalidad deberían agotarse el medio de control de constitucionalidad local, y ahí dijimos: No, este requisito no opera tratándose de la acción de inconstitucionalidad, si lo admitiéramos como se plantea, resultaría que quien promueve la acción de inconstitucionalidad tendría que ir primero ante el Tribunal local, y en contra de la resolución que pronuncie el Tribunal constitucional local, no puede promover acción de inconstitucionalidad sino controversia, porque ya es acto concreto y no norma abstracta.

Entonces, esta primera reducción de que la Suprema Corte, solamente en estos casos pueda substituirse a los Tribunales locales, para el control de la constitucionalidad local, traería como consecuencia que en aquellos casos en que sí se plantea el medio, tratándose de acción constitucional, no se podría hacer valer, no es necesario hacerlo valer y quedaría esta parte sin la protección que se propone. Pero lo que más me llama la atención es cuál es el beneficio que esta nueva forma de interpretar la Constitución Federal y hacer un préstamo institucional a través del cual un órgano federal subsume atribuciones de un Tribunal local, no veo que reditúe mayor beneficio.

Tuvimos un caso en Puebla, donde lo impugnado era violación a una ley General Sobre Asentamientos Humanos, y allí integramos la Ley General que es obligatoria para los Estados y Municipios, lo integramos al control de constitucionalidad federal y dijimos “esto es un bloque de

constitucionalidad”; la violación a la Ley General se traduce en inconstitucionalidad de la norma tercera o cuarta en jerarquía jurídica.

Pero aquí está muy claro que no va a prosperar ni por vía del examen indirecto a la luz del 16 constitucional, ni con esta nueva figura que se propone.

Yo creo que nos llevaría un buen tiempo de discusiones, y mi propuesta sería que aceptemos la palabra al ponente y que el estudio se realice por vía del artículo 16 constitucional, con lo cual yo estaré de acuerdo con el proyecto, yo me sumo a la sugerencia del ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Señor ministro, de todos modos se promueven las inconstitucionalidades o la acción de inconstitucionalidad, a través de la violación del 16.

Entonces, ya sea así o ya sea en la otra, el número de asuntos no disminuiría, porque se promovería invocando la violación del 16 constitucional.

Ahora, en la síntesis, en el problemario, voy a darle lectura porque –si me lo permiten-, para explicar o tratar de explicar por qué. “En los conceptos de invalidez se aduce violación –está en la página diez de la síntesis-, se aduce violación a los artículos 1º, 25, 29, 51, 55, 77, fracción II, 121, 124 y 130, de la Constitución Política del Estado de Durango, por considerar que con el numeral 93 del Código Electoral, se vulnera su contenido; en atención a la relevancia que tiene la acción de inconstitucionalidad, y en respeto al principio federalista, se estima que debe avanzarse en el criterio sostenido por este Alto Tribunal, con base en el cual se estudia la Constitución local, como una violación indirecta de la Federal, debiendo reconocerse la jerarquía, que dentro del sistema de fuentes de los Estados, tiene las Constituciones locales y la



posibilidad de su control directo en este Alto Tribunal y no a través de la figura de violaciones indirectas a la norma fundamental.”

En el supuesto que nos menciona el señor ministro Ortiz Mayagoitia también conocería la Corte, pero ya desde el punto de vista de una violación federal si el Tribunal Constitucional local tiene, hay ese Tribunal Constitucional local y el reglamento, porque ya varios estados tienen los Tribunales Constitucionales locales, pero no han expedido los reglamentos, entonces no pueden todavía utilizarse.

Continúo: “En efecto, debe tomarse en cuenta que dentro del sistema federal no todos los ordenamientos de un estado se encuentran en el mismo nivel jerárquico, lo cual se advierte de los artículos 40 de la Constitución Federal, que prevé el federalismo como forma de gobierno y consagra la autonomía de las entidades en su régimen interior, y 41, primer párrafo, del citado ordenamiento fundamental, que establece que en el nivel federal la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión en el ámbito de su competencia y en el de los estados a través de los poderes locales, por lo que toca a su regímenes interiores. En seguimiento de lo anterior, es necesario señalar que el artículo 116 de la Constitución Federal, que prevé los lineamientos básicos que deben seguir los estados, no contiene ninguna referencia a que éstos deban establecer medios jurisdiccionales de control constitucional local, lo cual no debe entenderse como una expresión de un federalismo descontextualizada que deja a la disposición de las entidades que su Constitución, como norma superior dentro del órgano interno, sea garantizada o no. En consecuencia, en el supuesto de que no existan medios jurisdiccionales de control constitucional local, este Alto Tribunal (y aquí preferiría decir no “este Alto Tribunal”, sino “nosotros”), de conformidad con los artículos 40 y 41, primer párrafo, de la Constitución Federal, puede entrar al análisis de la validez de las normas interiores respecto de la Constitución local que fungirá como un parámetro de constitucionalidad que resulta fundamental para la efectiva protección del sistema jurídico nacional, pues a través de ellos se autoriza el juzgamiento de las disposiciones ordinarias de los estados,

contrastándolas con sus propias Constituciones a efecto de preservar el ámbito de distribución de competencias previsto por el propio sistema federal y el estudio de la regularidad del funcionamiento del estado de derecho. Lo anterior se justifica en atención a que las relaciones entre la Federación y los estados no deben concebirse como de separación, sino sostenidas por el principio de confianza federal, como relaciones de recíproca sintonización, coordinación, información, respeto y participación conjunta. Así, inspirado en un auténtico espíritu de federalismo, este Alto Tribunal realizará el control a manera de préstamo institucional, figura a través de la cual se otorga al órgano de una determinada persona jurídica habilitación para que desempeñe tareas que corresponden al ámbito funcional de una persona jurídica distinta debido a que esta última, por razones de oportunidad, no ha creado ningún órgano análogo en el correspondiente nivel administrativo. Luego, ante la ausencia de medios de control jurisdiccionales locales, esta Suprema Corte realizará el control en la acción de inconstitucionalidad, utilizando como parámetro la Constitución local. En congruencia con lo expuesto y para evitar que este tipo de control se constituya en una actuación intervencionista y atentatoria de la autonomía de los Estados, debe establecerse que esta facultad de estudio de la validez de las normas locales, es de carácter subsidiario, ya que cuando esté previsto en la Constitución del Estado respectivo, un medio jurisdiccional de control local, y éste pueda hacerse efectivo, debe acudir a él, surtiéndose en ese supuesto una causa de improcedencia que imposibilitaría a este Alto Tribunal, el análisis de las normas a la luz de ese parámetro.

Este criterio cobra una mayor importancia, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, puesto que de conformidad con el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, éste constituye el único medio para impugnar la inconstitucionalidad de leyes en esa materia, y tomando en cuenta la prohibición establecida en el artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia, en el sentido de que las sentencias sólo pueden referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, si en éste se omite hacer

la vinculación con el artículo 16 constitucional, que establece el principio de legalidad; no obstante que la ley impugnada fuera contraria a las disposiciones que en materia electoral, dentro de su ámbito de atribuciones dicte un Estado, como norma superior en ese orden jurídico, quedaría prácticamente impune, ignorándose así el reconocimiento que la Constitución Federal hace a los Estados para que en su ámbito interno establezcan los principios que al interior deben regir, y la superioridad jerárquica que otorga a la Constitución local.

De la revisión de la Constitución del Estado de Durango, se advierte que no se encuentra previsto en ningún medio de control de la constitucionalidad local, por lo que procede a analizar las violaciones que se hacen valer respecto de dicho ordenamiento jurídico. El promovente aduce que se vulnera el artículo 25 de la Constitución local, puesto que en éste se establece que las leyes de la materia, establecerán las reglas y procedimientos a que se sujetarán el financiamiento público y privado de los partidos políticos, los límites y topes a las erogaciones de campaña, así como las sanciones por incumplimiento de las reglas aplicables, por lo que la facultad de reglamentar la fiscalización, es exclusiva del Órgano Legislativo estatal, y su delegación a otro Órgano resulta inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro, me parece que había que decidir si esto se conserva, y entonces seguiría esa línea, y creo que sobre esto quiere hacer uso de la palabra el ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** No he terminado todavía, me falta una parte para contestar, por un lado se me ha dicho, si se ocurre a este sistema, nos inundaríamos de acciones de inconstitucionalidad, dijo el señor ministro...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias. No, yo no dije que nos inundarían de asuntos, yo dije que nos atiborrarían de este tipo de alegaciones, que es muy diferente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** La intervención del ministro Ortiz Mayagoitia, pienso que también fue en el sentido de que si esto se suprime, pues puede salir con el precedente de que hay una violación al artículo 16. Me parece que ya lo que leyó usted del primer párrafo, está refiriéndose claramente a la violación del artículo 25 de la Constitución local; entonces, yo sugeriría, y desde luego, lo sometería a consideración del Pleno, que decidiera el Pleno si se va a aceptar este original planteamiento, o si estamos en la línea de aplicar la tesis anterior, de violación indirecta de la Constitución, a través del 16 constitucional; yo creo que todos entendemos que usted quiere conservar esta parte del proyecto, y está en todo su derecho, pero, vamos a ver qué piensa el Pleno.

Entonces yo le pediría, reservándole el uso de la palabra, que abriéramos la discusión sobre este tema, y si el Pleno, finalmente por mayoría, piensa que sí tenemos esta posición innovadora que usted nos está proponiendo, entonces ya entramos al análisis de esa violación a artículos de la Constitución local.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Como no, señor presidente, lo único que quería yo agregar, es lo que dijo Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, si no se promueve esto, entonces tendría que ir a la controversia constitucional, porque ya no tendría abierta la acción de inconstitucionalidad, y en la controversia constitucional sí habría otra oportunidad para el partido político, pero pues sí, yo estoy con la idea de conservar esto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, lo debatimos. Entonces en este sentido, tiene el uso de la palabra el ministro Valls, la ministra Sánchez Cordero, el ministro Cossío Díaz, el ministro Silva Meza y nuevamente el ministro Ortiz Mayagoitia, por favor en ese orden.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Me voy a referir al planteamiento que hace el partido promovente, acerca de que las normas impugnadas, artículos 93 y 207 del Código Electoral del Estado de Durango, violan diversos artículos de la Constitución Política de la misma entidad federativa, y que en la consulta lo que se propone es que, debe avanzarse en los criterios que ha sostenido el Pleno, -dice la consulta- reconociendo la jerarquía que dentro del sistema de fuentes de el derecho en los Estados, tienen las Constituciones locales y la posibilidad de su control directo, de las violaciones a las Constituciones locales, por este Alto Tribunal, y no a través de la figura de violaciones indirectas a la norma fundamental, como se ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones por el Pleno; al efecto, la consulta del señor ministro Góngora, desarrolla un criterio, consistente, en que cuando no existe en el sistema estatal un medio de control de la Constitución local, entonces, esta Corte podrá realizar dicho control directo, y por ende, cuando sí exista tal medio, deberán plantearse estas violaciones en el mismo, sin que puedan examinarse en la acción de inconstitucionalidad, como la que nos ocupa, pues según la consulta, esta vía sería improcedente al existir un medio de control local; yo no comparto esta propuesta del proyecto, reconociendo que es una propuesta innovadora, puede considerarse de avanzada, no la comparto por las siguientes consideraciones: Si bien es cierto, como lo dice el proyecto, las Constituciones locales tienen la jerarquía máxima, superior dentro del orden jurídico estatal, así como que las entidades federativas tienen plena facultad para establecer los medios de control de dicha Constitución, así como que el órgano al que corresponderá conocerlos, eso lo fija la Constitución local, estimo que esta circunstancia no es la que decide, si esta Suprema Corte puede o no examinar, vía acción de inconstitucionalidad violaciones a la Constitución Política de una entidad federativa; considero que a través de una labor interpretativa en la acción de inconstitucionalidad, sí puede examinarse la validez o invalidez de una Ley, no sólo contrastándola con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino además, con todos aquellos ordenamientos que integren la materia y competencias de que se trate,

como ya se hizo por este Pleno, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 31/2006, en sesión de siete de noviembre de este año, de la ponencia del ministro Cossío Díaz, así, aun cuando no existe en nuestra norma fundamental, disposición alguna que autorice dicho examen de constitucionalidad, a partir de lo que se ha llamado por la doctrina, “El Bloque de Constitucionalidad”, como por ejemplo, sí existe en el caso de España, más aún, de la lectura del artículo 105, fracción II de la Constitución, se desprende que el examen sobre la validez o no de la ley, tiene como parámetro únicamente, únicamente a la Constitución Federal; considero que como ya se ha hecho a través de la labor interpretativa de la Corte, debemos, podemos examinar sobre la constitucionalidad de una ley impugnada en acción de inconstitucionalidad no sólo a partir de su cotejo o contraste con la Constitución Federal, sino además con las constituciones y leyes dentro del marco constitucional que se hubiesen dictado para regular el ejercicio de las competencias estatales en una determinada materia.

En este caso que analizamos, si el artículo 116 de la Constitución Federal, las bases que deberán incorporar o respetar las constituciones locales y, por ende, en ésta se regula lo relativo a la organización del ámbito local, estamos ante un bloque de la constitucionalidad que necesariamente debemos considerar para pronunciarnos sobre la constitucionalidad o no de las normas impugnadas, siendo éste a mi juicio, el parámetro de control que debemos seguir.

De esta manera, considero lograremos, como lo pretende la consulta, avanzar en los criterios que ha sostenido este Alto Tribunal, evolucionando de un examen de violaciones indirectas al de un pronunciamiento constitucional a la luz del bloque de constitucionalidad integrado no sólo por la Constitución Federal, sino además por aquellos ordenamientos que delimiten el ámbito local o regulen el ejercicio de facultades que correspondan a los Estados en esa misma materia.

Lo anterior, me parece la solución que atiende en mayor medida al objeto y finalidad de la Acción de Inconstitucionalidad así como al

federalismo mexicano a partir del cual, si bien la Constitución Política establece el ámbito de atribuciones de las autoridades federales y locales, así como los principios rectores que deben garantizarse en determinadas materias, tal ordenamiento se complementa con las constituciones y leyes locales que regulan el ejercicio de tales facultades. Por estas razones, no comparto la propuesta del proyecto acerca de que, cuando no exista un medio de control jurisdiccional local, entonces, esta Corte podrá ejercer un control directo de la constitucionalidad local porque, en mi opinión, en primer lugar, ello dejaría de lado que en algunos casos para estar en posibilidad de pronunciarnos sobre la validez o invalidez de una ley impugnada, será necesario no sólo atender a la Constitución Federal, sino a aquellos ordenamientos que dentro del marco constitucional integran el orden jurídico que regule la materia de que se trata; en segundo lugar. Estimo que la circunstancia de que en un determinado Estado, el Constituyente no hubiera establecido tales medios de control, no llevaría a que esta Suprema Corte se otorgue a manera de “préstamo institucional” como lo llama la consulta, dicho control directo, ya que los ejemplos que se señalan en la consulta refiriéndose a los llamados “préstamos institucionales” son expresos en la norma fundamental, lo cual no ocurriría en el caso, pero además precisamente a la luz del federalismo mexicano, estimo que si en una determinada entidad federativa no se contemplan los medios de control constitucional local, ello, de ninguna manera justificaría que la Corte de manera subsidiaria se autohabilite para ejercer este tipo de control constitucional directo cuando la Constitución Federal no le confiere tal facultad y, por ende, habría una indebida intervención de este Alto Tribunal en el ámbito local.

Asimismo, debemos tener presente que en el caso, como lo reconoce la consulta, se impugna una ley en materia electoral, artículos 93 y 207, y el artículo 105, fracción II constitucional expresamente establece que la única vía, la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales frente a la Constitución Federal, es precisamente la Acción de Inconstitucional, ya sea que se trate de leyes electorales emitidas por las Legislaturas locales, la del Distrito Federal o el Congreso de la Unión,

así como los sujetos legitimados para promoverlas, entre estos, precisamente los partidos políticos nacionales o locales según la ley de que se trate.

Por lo tanto no sería posible, no es posible que en el ámbito local exista un medio de control que permita, como en este caso, a un partido político impugnar una ley o código electoral estatal; y por consiguiente me parece innecesario que en este asunto generemos un criterio, por llamarlo de alguna manera genérico, cuando en acciones contra leyes electorales no podríamos sostener una condición de tal naturaleza para el examen de violaciones a las constituciones locales.

Al respecto, aun cuando en la página cincuenta y dos, párrafo primero del proyecto se señala que en términos del 105, fracción II, las acciones de inconstitucionalidad constituyen el único medio para impugnar leyes electorales, más adelante en la misma consulta, en el párrafo segundo de la misma página cincuenta y dos, se dice que, abro comillas: “De la revisión de la Constitución del Estado de Durango se advierte que no se encuentra previsto ningún medio de control de la constitucionalidad local, por lo que procede analizar las violaciones que se hacen valer respecto de dicho ordenamiento jurídico.”, cierro comillas.

Afirmación que sería contradictoria e inexacta porque reitero, no podría existir tal medio, pues la única vía en contra de leyes electorales federales o estatales es la acción de inconstitucionalidad que establece el 105, fracción II Constitucional.

Por todo lo anterior, si bien comparto en que se debe avanzar en los criterios que en lo general ha venido sustentando este Alto Tribunal, para examinar a través de la acción de inconstitucionalidad, si una ley viola el marco normativo local, lo cierto es que ante una problemática tan compleja, creo que quizá la solución podría ser a partir del bloque de constitucionalidad; empero ello debe articularse con gran cuidado, con sumo cuidado a partir de la labor interpretativa de este Tribunal Pleno, a



fin de establecer claramente el parámetro bajo el cual este Alto Tribunal realizará dicho examen.

En estas condiciones, estimo que si analizamos la litis planteada a partir del bloque constitucional que regula la materia electoral en el Estado de Durango, podrían sostenerse las conclusiones del proyecto, en el sentido de que el artículo 93 del Código Electoral impugnado, no transgreden ni la Constitución Federal ni la del Estado de Durango.

Debía yo haberlo dicho al principio, yo vengo de acuerdo con el proyecto, pero no con algunas de sus consideraciones.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra la ministra Olga Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias ministro presidente. Bueno, yo también adelanto que vengo de acuerdo con el proyecto.

A mí me pareció sumamente interesante, innovadora y ya me atrevería a decir hasta revolucionaria esta forma para ejercer el control constitucional local, y la verdad y lo quiero decir, sinceramente a mí en lo personal si me atrajo. Solamente que en este caso concreto existen dos situaciones constitucionales que no permiten que sea una controversia constitucional la que se pueda plantear, sino la acción de inconstitucionalidad. Ya las mencionó y prácticamente me dejó sin materia el ministro Valls. La primera es precisamente el artículo 105 constitucional, la primera fracción, en donde se establece que de las controversias constitucionales, la Suprema Corte conocerá de las controversias constitucionales que con excepción de las que se refieren a materia electoral; y por otra parte también, la fracción II del mismo artículo, en el inciso f), se establece categóricamente: “La única vía para

plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, es precisamente la prevista en este artículo.”

Por lo tanto, con estos dos mandatos constitucionales, tajantes, pues yo no estaría más que por las violaciones indirectas a través del 16 constitucional, y no, a pesar de que me parece un estudio muy bien hecho y sinceramente debo felicitar al ministro, porque es de avanzada esta manera de ejercer el control constitucional local, sinceramente en este caso, yo sí estaría por la propuesta que también nos la da el propio ministro Góngora, que es la alterna. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Yo quiero primero entender la preocupación del ministro Góngora en el proyecto, me parece que lo que él se está preguntando en el proyecto y haciéndose eco del planteamiento del promovente es, es posible o resulta posible que se dejen de lado ciertas violaciones a las leyes locales a partir de lo que haya dispuesto la Constitución del Estado; uno, y dos, es posible que si esas violaciones se dan, se deje de lado la violación por la ausencia de un medio de impugnación. Creo que esa es la preocupación, y a mí me parece una preocupación importante.

En el proyecto del ministro Góngora, en la página 46, él señala, y muy pulcramente, diciendo cuál ha sido la evolución que se ha dado en esta materia, dice él, que en un primer momento se estableció que la única posibilidad de la de violaciones directas a la Constitución; posteriormente en la tesis llamada Temixco, se estableció la posibilidad de violaciones indirectas por vía del 16, y posteriormente nos señala tres precedentes. Dice: “Se admitió la procedencia respecto de las contravenciones que pudiera haber entre leyes locales hacia la Constitución Local”, también como una violación de carácter indirecto. Entonces, efectivamente se ha venido dando una evolución en los criterios, y eso me parece que queda muy bien precisado en el proyecto. Yo no encuentro ya relación en esto

es, que si bien hemos avanzado en la forma de entender las violaciones, lo que hoy se está planteando no es en rigor un avance sobre el tema de las violaciones, sino la generación de una competencia nueva, es decir, éste me parece que es el tema central del proyecto, luego me voy a referir a él. Por qué lo que estoy diciendo es así, porque lo que el ministro Góngora quiere que se de en materia de violaciones, y el mismo proyecto lo reconoce, ya está dado, uno cuando plantea una acción, uno puede escoger si se ve una violación directa; y uno dice, mi problema es la ley tal, o la Constitución del Estado contra el artículo 116, fracción IV, en el caso concreto que estamos analizando por materia electoral, o bien, no me voy así, sino lo encuentro un vicio en donde mi Constitución o mi ley está en contravención al 16 constitucional y lo planteo así, o bien, mi ley está en contravención a la Constitución, y ahí sí se salva la jerarquía que preocupa mucho al ministro Góngora, y con razón, para darle plena eficacia a los órdenes jurídicos y entonces también ésta la planteo por vía del 16, lo que decía en su dictamen ahí por la página 13, me parece que está claramente respondido en su propio proyecto; van a quedar sin posibilidades de impugnación, pues no, tan no van a quedar que existen los dos caminos y será el actor el que elija cómo quiere plantearlo, o cuáles son las posibilidades materiales que se dan para la construcción de su concepto de invalidez. Aquí lo que está resultando es, más que el planteamiento de las formas en las cuales se pueden hacer estos argumentos, la generación de una competencia específica para la Corte, yo no la veo tanto como un problema de acciones o no, porque el problema no está ahí, me parece, el problema no es si existe o no la acción, pues la acción existe, el problema es qué se puede hacer una vez que la acción está planteada; es un problema de los alcances de la Suprema Corte actuando al interior, si vale esta metáfora de la propia acción de inconstitucionalidad, y aquí lo que estamos generando es claramente una competencia, por qué a mí este asunto no me gusta, porque me parece que en las competencias, sobre todo en materia constitucional, en materia de control de regularidad constitucional, son materias que define el Congreso Constituyente. No me parece que pueda venir una auto asignación, como se dijo, de competencias, por la sencilla razón de que, cuando la Suprema Corte actúa en control de

regularidad, es o interfiere mucho, y esto es uno de los grandes problemas de la justicia constitucional, es un órgano muy intromisivo, como todos los tribunales constitucionales del mundo, respecto a la relación que se guardan entre la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal, o entre poderes. Entonces me parece que es tan fuerte la competencia respecto de las acciones que podemos hacer en órganos legitimados políticamente que necesariamente la competencia tiene que estar dada en este sentido. Hay una larga literatura, y perdón por la cita, en el sentido de lo muy restrictivo que deben ser los tribunales constitucionales cuando se otorgan, o cuando generan competencias. Yo en eso he tratado de explicarlo en otras ocasiones, sí me parece muy riesgoso que nosotros, por vía subsidiaria o por esta vía de “presta”, como se denomina muy interesantemente el sentido, nosotros nos podamos generar una competencia dentro de la acción de inconstitucionalidad específicamente.

Entonces, creo que la preocupación del ministro Góngora está resuelta, y él mismo lo dice, uno puede ir en una violación directa, en una violación indirecta o en una violación indirecta en la relación del 16, para mantener la jerarquía constitucional, y eso pues ya le corresponderá, por un lado. Y la generación de la competencia sí, insisto, me preocupa mucho; ahora, yo también coincido con el ministro Valls, el tema del bloque de constitucionalidad es un tema muy, muy delicado; es decir, países que lo han generado, lo han generado bajo razones específicas y el origen histórico -y perdónenme ustedes la cita, pero sí es importante porque si no, no se va a entender- es porque en la Constitución Francesa en vigor se hace una remisión expresa al preámbulo de la Constitución anterior y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, si no es que el Consejo Constitucional Francés un buen día dijo: inventemos, es que porque en la Constitución se dice: tendrá valor de Constitución y jerarquía de Constitución esta Constitución, el preámbulo de la anterior y la Declaración de los Derechos del Hombre; y eso queda como la materia del control de constitucionalidad. El Tribunal Constitucional Español tiene una enorme discusión sobre aquello que acepta como bloque de constitucionalidad, que es, básicamente, la Constitución y las

Leyes Orgánicas, llamadas orgánicas no porque organicen sino por su jerarquía, de los estatutos autonómicos, y no mucho más que eso, y eso con enormes reticencias.

Entonces, decir que cuando nosotros analicemos la constitucionalidad, y por control de regularidad constitucional vamos a tomar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos más otras disposiciones, sí me parece un paso muy importante y que debiéramos meditar y, si fuera el caso, dedicarle mucho tiempo a definir qué es aquello –y perdón la metáfora- que vamos a “subir” para que tenga jerarquía constitucional y, desde la jerarquía constitucional hacer el análisis de las normas que tengan una jerarquía inferior a ella. El asunto es delicado.

Yo, en el caso concreto, creo que hasta el momento, con la misma clasificación que hace el ministro Góngora en su proyecto (páginas 46 y 47), tenemos las herramientas necesarias para resolver directa, indirecta o la otra indirecta, cuando haya un conflicto entre normas del mismo ordenamiento.

Creo que con eso, de momento, nos resuelve. Sé que avanzamos algo, y lo citaba el ministro Valls en un proyecto mío sobre el Distrito Federal, donde le dimos una especificidad muy peculiar, sólo para la calificación de un órgano como autónomo, que era el Tribunal Electoral, en ese sentido y con esa matización al estatuto de gobierno.

Yo por eso creo que, como lo han dicho el ministro Aguirre y el ministro Ortiz Mayagoitia, de manera muy puntual, en este caso podríamos omitir este estudio, porque lo que en el fondo estamos haciendo es generar una competencia, y a mí sí me parece que las competencias se generan en esta materia específica de control de regularidad constitucional, sólo por el Constituyente.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Tiene la palabra el señor ministro Juan Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.-** Gracias señor presidente.

Parto de la base también de compartir el sentido del proyecto, y también las observaciones que han hecho mis compañeros de tener mucho cuidado, ser muy cautelosos en el empleo de estos argumentos que se dan para sostener el mismo. Fundamentalmente éste al que se atañe ahora por el señor ministro Cossío, el señor ministro Valls y los demás compañeros, en relación al empleo del llamado bloque constitucional o de constitucionalidad.

Desde mi perspectiva, precisamente hay una circunstancia de confusión; yo creo que se percibe, como también se emplea el bloque de constitucionalidad como una técnica y no como lo que es en el sistema de fuentes, y pareciera que en el proyecto –es mi perspectiva- se utiliza como una técnica de enjuiciamiento de constitucionalidad, valiéndose de normas distintas de la Constitución Federal; pero, a partir de una técnica, me atrevo a decir, para descubrir la conformidad o no conformidad de las disposiciones impugnadas, con normas distintas de la Constitución General o Constitución Federal. Y convengo, hay casos donde el examen de constitucionalidad de las leyes exige, inclusive, acudir a normas distintas de la Constitución, sí, pero cuando está formalmente reconocida la constitución de ese bloque de constitucionalidad; sin embargo, en el caso concreto del proyecto, yo creo que se parte de la utilización de esta técnica, en función de que no existe un órgano de control de constitucionalidad local, esa pareciera que es la justificación del proyecto: ésta es la justificación, como no lo hay, vamos a acudir a un bloque de constitucionalidad y este es el caso, se me hace delicado, se me hace complicado, en función de que, es cierto, también desde mi perspectiva, que se está asumiendo la competencia totalmente diferente, se está creando una competencia en el empleo de lo que es una, como técnica de análisis de constitucionalidad este aspecto del bloque, se citó España, se ha citado Francia, en un estudio ilustrativo en el caso de Francia, para advertir lo que es realmente un bloque de constitucionalidad; y creo, como técnica el de la Constitución Española en su Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, donde se establece

precisamente a que disposiciones hay que ir, pero ahí estamos hablando de autonomía, estamos hablando de otro tipo de armonización de disposiciones para anexar el tema constitucional, pero aparte en una exigencia contenida, en una norma; nosotros no tenemos disposición constitucional, no tenemos ninguna disposición legal para acudir al bloque, como forma de enjuiciamiento de constitucionalidad del bloque de constitucionalidad; creo que, me sumo a aquellos que han abonado en que valdría más la pena entrar por la violación indirecta al artículo 16, ahí tenemos por argumentos que creo que son totalmente válidos, y totalmente validos en el caso concreto, y criterios de este Tribunal o de nosotros. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente, yo fui somero en mi intervención anterior, valiéndome del ofrecimiento que contiene la síntesis de que bien puede resolverse el problema en términos del artículo 16, constitucional . . .

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el ministro Góngora Pimentel para hacer una aclaración.

Señor ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Sí, como se me ha dicho que, y tienen razón, que este es un asunto muy delicado, que implicaría una nueva competencia para la Suprema Corte que no está establecida, expresamente en la Constitución; implicaría en más, un estudio, dijo el señor ministro Valls, revisar siempre la conformidad de las leyes con las Constituciones locales, vía bloque de constitucionalidad, y esto dice don Sergio Valls, se debe medir con todo cuidado; como no tenemos tiempo ya para hacer un estudio más profundo sobre eso, acepto que salga vía

16, constitucional y lo dejaré como voto particular al final, para que después lo pueda utilizar para otros casos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Ortiz Mayagoitia, continúa en el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente, toda mi intervención iba a lo que ya aceptó el ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Han solicitado el uso de la palabra el señor ministro Díaz Romero y la ministra Luna Ramos.

Ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Sí, pero tiene que ver con el ofrecimiento que hace el señor ministro ponente, si ustedes me permiten.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Como no!, por favor señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Muchas gracias, recordemos que se están impugnando dos artículos del Código Electoral del Estado de Durango, el artículo 93, del Código Electoral, establece que, la Comisión Electoral local, tiene facultades en términos generales para formular el Reglamento de Fiscalización; y, el artículo 207, establece facultades también a la Comisión para fiscalizar los gastos de campaña; el Partido de Acción Nacional, viene atacando estas dos argumentaciones, o estos dos artículos, argumentando que se viola el artículo 116, constitucional y otros principios constitucionales federales; yo entiendo la plataforma de que parte el señor ministro ponente, porque no se viene señalando expresamente como violado el artículo 16 constitucional, que es el que daría oportunidad para entrar al examen indirecto, sino que se viene señalando el artículo 116, de ahí que en la página veintiséis del proyecto, se haga referencia muy importante a una tesis que estableció esta Suprema Corte, con motivo de un criterio externado en el Pleno, por el



señor ministro don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, con interpretación del artículo 71 de la ley reglamentaria, brevemente he dicho esta tesis, interpretando el artículo 71 de la ley reglamentaria establece que se puede suplir la queja deficiente, tratándose de acciones de inconstitucionalidad promovidas por partidos políticos, pero lo que no se puede hacer es, salirse del artículo constitucional que se viene estimando como violado. Entonces, ante la ausencia, bueno permítanme decirles que así lo entiendo; ante la ausencia del señalamiento como violatorio del artículo 16 de la Constitución federal, entonces tiene que recurrir el señor ministro ponente, a examinar directamente la constitucionalidad de estos preceptos impugnados con la Constitución local, para poder resolver; sin embargo, yo tampoco estoy de acuerdo como han dicho los señores ministros, que me antecedieron en el uso de la palabra, en que así deba hacer, entre otras razones que tal vez puedan influir asimismo para el mismo tipo de conclusión, que el artículo 105 en su fracción II, establece la acción de inconstitucionalidad, pero específicamente por violación a la Constitución federal; desde este punto de vista, no podemos separarnos, ni podemos cortar lo que establece la Constitución federal, y avocarnos a estudiarla, a estudiar un tipo de esta acción de inconstitucionalidad a través de la violación directa a la Constitución local, tenemos que ponerla a fuerza por expresión dura y directa, de la fracción II del artículo 105 en relación con la violación de la Constitución federal, si lo hacemos así, y cortamos esa línea, que nos permite entrar a examinar no solamente las leyes locales y federales, sino también las propias Constituciones locales, rompemos el esquema de la pirámide jurídica que acepta nuestra Constitución, ¡claro!, hay otro aspecto que todavía queda un poco volando aparentemente...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Disculpe señor ministro. Viendo directamente la demanda hay en el punto cuarto, que se señala como preceptos constitucionales los siguientes, los artículos 14, 16,...

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Pero no están en el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es que hace una síntesis, en el proyecto eliminaron el 16, pero está señalado.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Retiro pues lo dicho en ese aspecto, yo creo que tendremos que entrar después a estudiar a través del 16, que desgraciadamente no se establece, o no se sintetiza en la demanda, y por eso estaba yo haciendo uso de la palabra. Entonces, estoy de acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces como sí se señala en la demanda violado el 16, pues ahí está toda la posibilidad de lo que ya había aceptado el ministro Góngora.

Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** No señor ministro presidente, habiendo retirado el señor ministro Góngora su planteamiento inicial, y quedándose exclusivamente con la violación al artículo 16 constitucional, yo retiro, lo que pudiera haber dicho al respecto, él está aceptando suprimir esta parte del estudio.

Entonces, para mí con eso es suficiente señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y, aún en el proyecto, en la página 8 si ven el Considerando Tercero, allí se está diciendo: "Artículos constitucionales que el promovente aduce violados"; y allí aparece el 16.

Entonces, yo creo que es la vía del 16; como incluso en la síntesis que leyó el ministro Ortiz Mayagoitia, pues allí el propio ponente está manifestando que esa es una vía válida y es lo que ha aceptado.

Señor ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Una, venda pequeña.

Eso de la doctrina del préstamo de órganos, no deriva de la doctrina española ni que es un Estado unitario; ni deriva de la doctrina francesa

que también es un Estado unitario sino de la doctrina alemana, que es un Estado federal.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, eso de "préstamo de órganos", yo pensé que ya iban a tratar un tema de biología; pero que bueno, que se ha aclarado.

Bien, como parece ser que en cuanto al fondo no ha habido ninguna oposición al proyecto; primero pregunto, ¿alguien quisiera hacer alguna exposición sobre el fondo?

Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Una cosa muy breve también, con relación a una de las consideraciones de los considerandos y si se me permite.

En la consulta se dice, que el 116, fracción IV, contiene un principio de reserva de ley. No comparto esta afirmación, nosotros, el Tribunal Pleno, ha dicho: "Que el principio de reserva de ley existe, –literal– existe cuando la norma constitucional asigna la regulación de una materia determinada al órgano administrativo mediante una ley, entendida ésta como acto material y formalmente legislativo, por lo que excluye la posibilidad de que pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta a ella, sin que pueda remitirla a otras normas secundarias, en especial al Reglamento"; –termino la cita–

Desde mi punto de vista, este precepto constitucional lo que está estableciendo son las bases generales, los principios que sustentan la organización de las entidades federativas y así establece el principio de división de poderes, todo en el ámbito local; lo relativo específicamente a cada uno de los 3 Poderes, el sistema electoral de los Estados, las bases de organización de las elecciones locales, etcétera.

De allí que el propio 116, en su fracción IV, establezca de manera obligatoria, de manera imperativa que estas bases deben incorporarse a las Constituciones locales. En la fracción IV de éste artículo pues, se contienen las bases para la organización de las elecciones estatales que por mandato constitucional deberán garantizarse en las Constituciones y Leyes locales y corresponde su desarrollo al Legislador local, integrándose de esta forma al orden jurídico del Estado de acuerdo a sus características, necesidades, particularidades que tuviera aquella Entidad; pero sin contravenir a la Constitución.

Yo pienso, señor ministro ponente, que para contestar el concepto de invalidez planteado por el partido político actor, no debemos partir de que el artículo 116 contenga un principio de reserva de ley sino más bien de que las bases contenidas en este dispositivo deberán incorporarse y desarrollarse en las Constituciones y Leyes estatales estableciéndose de esta manera el sistema electoral del Estado, en este caso Durango, pero siempre acatando tales principios, por lo que corresponde al Constituyente y al Legislador estatal ordinario hacerlo y no a las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales que en todo caso actuarán conforme a ese marco constitucional y legal.

A la luz de este diverso enfoque, comparto la conclusión del proyecto, en el sentido de que no es inconstitucional y se reconoce la validez del artículo 93 impugnado; ya que si leemos el artículo, se advierte que en éste se regula lo relativo al financiamiento de los partidos políticos, la revisión de cómo se aplican tales recursos, las sanciones a los partidos políticos y las agrupaciones políticas con motivo de las irregularidades en que hubieran incurrido, los delitos electorales etcétera, por lo que desde mi punto de vista es inexacto lo que dice el promovente acerca de que se delega al Consejo Estatal Electoral, la regulación de estos aspectos, en obvio de tiempo el artículo está transcrito, el 93 del Código Electoral impugnado, está en la foja 33 del proyecto. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el ministro ponente Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Resumido, en la síntesis número dos, página dos de la síntesis, se dice: “el artículo 116 de la Constitución Federal, establece una reserva de ley, respecto de las siguientes materias” ¿qué quiere decir reserva de ley? Que nada más debe de estar eso contenido en una Ley.

a).- La fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones de los partidos políticos en las campañas electorales.

b) El establecimiento de criterios para determinar los montos máximos para las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes.

c).- Los lineamientos de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos.

d).- Las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que regulen dichas materias.

e).- La tipificación de los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ello deban imponerse.

Por eso pienso que hay una reserva de ley en estas materias, así lo entiendo, ahora en cuanto a que rebaso los precedentes establecidos, si, pero siempre trato de rebasarlos por la derecha señor presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A votación el asunto con el proyecto o en caso de que acepten el punto de vista del ministro Valls, con la modificación que él propone.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Estoy a favor del proyecto, por la exclusión del estudio en donde se afirma la posibilidad del estudio directo a las violaciones constitucionales a las propias de los Estados y sin el ajuste que menciona el ministro Valls, la verdad yo no vi clara la objeción.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual que el ministro Aguirre, aun cuando no comparto algunas consideraciones, páginas 69 y siguientes, pero estoy en lo esencial con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Yo también estoy a favor del proyecto, también haría en todo caso un voto concurrente respecto de alguna consideración, pero estoy por la constitucionalidad de los artículos.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Estoy con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Con el proyecto y las modificaciones que ya admití.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Estoy con el proyecto modificado y también haré voto concurrente por algunas consideraciones personales.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay unanimidad de diez votos en favor del proyecto y los señores ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Valls Hernández, formularon salvedades en relación con alguna de las consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y como además manifestaron que formularían votos concurrentes, se les reserva su derecho para hacerlo.

**EL PROYECTO QUEDA APROBADO EN LOS TÉRMINOS PROPUESTOS Y CON LAS MODIFICACIONES ACEPTADAS POR EL PONENTE.**

Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias, si los señores ministros Valls y Cossío, me admiten sus votos concurrentes, salvo la argumentación que expresaron aquí, yo con gusto los suscribiría.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien también se reserva al ministro Aguirre Anguiano el adherirse a las manifestaciones concurrentes que harán los ministros especificados.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Aunque ya se ha hecho en muchas ocasiones, reitero la moción de que la decisión acabada de tomar, se notifique aun sin los votos concurrentes dada la ausencia de...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, sin embargo, si con las modificaciones que se hicieron, de supresión de ese tema del préstamo que mencionó.

¡Bien! Entonces recuerde señor secretario que habrá que hacer la notificación aun cuando no estén los votos concurrentes, que se adicionarán cuando se presenten.

Continúa dando cuenta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2005, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CARMEN, ESTADO DE CAMPECHE EN CONTRA DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 110, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 7 DE DICIEMBRE DE 1981, ASÍ COMO LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

La ponencia es del señor ministro Juan Díaz Romero, y en ella se propone:

**PRIMERO: ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO: SE SOBRESEE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA ATINENTE AL DICTAMEN ELABORADO EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CUATRO, POR LAS COMISIONES UNIDAS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE Y DEL ARTICULO 110, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**TERCERO: EL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE DEBERÁ PROCEDER EN LOS TÉRMINOS ESPECIFICADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE SENTENCIA.**

**NOTIFÍQUESE: “...”**

Y la Secretaría informa que en la sesión pública celebrada el martes veintiuno de noviembre en curso, los señores ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel y Sánchez Cordero, se manifestaron en el sentido de tener como acto impugnado la omisión a que se ha hecho referencia al dar cuenta; y los



señores ministros Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón, se manifestaron en contra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Con las aclaraciones hechas, se concede el uso de la palabra al señor ministro ponente Juan Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** ¡Gracias señor presidente!

Solamente para reiterar lo que ha dicho el señor Secretario General de Acuerdos.

En este asunto que viene siendo promovido por el Municipio de Carmen, Estado de Campeche, es una Controversia que se viene haciendo valer, según se propone en el proyecto en contra de dos tipos de actos o conductas. Lo referente a los artículos 110, fracción I, y también dentro de la propia demanda, también está el 59 fracción IV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, por una parte, y por la otra según el proyecto se viene impugnando también la omisión atribuida al Congreso del Estado, para reformar y poner al día en la Ley Orgánica Municipal, conforme a lo establecido en las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y nueve.

En la sesión pasada, por una votación muy apretada se resolvió finalmente que sí se venían impugnando esos dos actos, los artículos y la omisión también, estamos pues en presencia en este momento, de dos cuestiones litigiosas, sobre el artículo 110, fracción I, de la Ley Orgánica y el 59 fracción IV también, y por el otro lado la omisión.

En relación con esto quisiera yo mencionar que dentro de la parte lógica que sigue es determinar, sí conforme lo vengo proponiendo en el resolutivo, cabe sobreseer respecto del artículo 110, fracción I, agregaría también el 59, fracción IV de la Ley Orgánica.

Si vemos la página setenta y ocho, veremos que la proposición que hago es sobreseer porque el acto que se viene señalando como aplicación de estos artículos es el dictamen, que ustedes pueden ver en la página 27,

un dictamen que formuló la Comisión de Estudio de la Cámara de Diputados, mediante el cual se exige o se pide al Municipio que su solicitud no puede ir más adelante, en virtud de que se requiere al respecto, de mayor información. Y en la página 78, vengo diciendo: este sobreseimiento, como se puntualizó en relación con el dictamen, con base en el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria, se hace extensivo al artículo 110, fracción I de la Ley Orgánica aplicado en el referido dictamen, porque al igual que este acto, el perjuicio de la norma se concretará hasta el momento en que eventualmente el dictamen sea aprobado en los términos propuestos.

En este aspecto, y dada la discusión, el cambio de impresiones que se tuvo en la sesión pasada, cambiaría yo esta consideración, para mí la consideración adecuada sería: se sobresee respecto de los artículos impugnados, porque no se llamó al gobernador como partícipe de estas reformas de la Ley Orgánica.

Recordemos en este aspecto, que el Municipio actor, se le dio la oportunidad dentro del procedimiento para que manifestara lo que conviniera al respecto y él expresamente dijo que no deseaba señalar como autoridad demandada al gobernador del Estado de Campeche.

Ante esa situación, a mí me parece, y esto es lo que propongo a Sus Señorías, que debe sobreseerse al respecto y solamente quedarnos como reclamado con la omisión respecto de la cual, en el fondo vengo proponiendo, declarar la invalidez para los efectos que se establecen en el proyecto.

Con estas aclaraciones, señor ministro presidente, someto a la consideración de Sus Señorías el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Góngora Pimentel tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Yo estoy de acuerdo con lo que ha dicho el señor ministro ponente, porque la actora no se

advierde que haya solicitado la declaración de invalidez del 110 fracción I, todavía en el escrito de demanda no determinó los actos que atribuía al Poder Ejecutivo estatal, a pesar de que se le previno que aclarara la demanda, y la actora dijo: de ninguna manera yo no le reconozco carácter de demandado al Poder Ejecutivo del Estado, no señalo ningún acto concreto de dicho Poder.

Entonces, pues sí puede concluirse que el Municipio actor renunció a la impugnación de la promulgación y publicación del 110, fracción I de los Municipios del Estado de Campeche.

Porque para analizar la constitucionalidad de una ley, es requisito indispensable conceder audiencia a todas las autoridades que participaron en el proceso legislativo y en el caso concreto, esto no sucedió, no puede ser objeto de estudio en la presente controversia, la validez del 110 fracción I, estoy de acuerdo con esto.

Pero disiento del estudio que de manera oficioso se vierte en el considerando séptimo del proyecto, a fojas 79 y siguientes, a través del cual se arriba a la conclusión de que cuando la declaración de invalidez de una omisión legislativa, implique darle un efecto general, dice el proyecto, es menester que la resolución que se dicte, sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Discrepa de esta afirmación porque en el asunto sometido a nuestro estudio, la finalidad que se busca con este medio de control, no es expulsar del orden jurídico la norma viciada, no se está analizando una disposición general, sino una omisión legislativa, al no existir disposición general que invalidar, es innecesario exigir la votación calificada de ocho votos; por lo tanto, la decisión que el Pleno adopte, puede tomarse por mayoría simple, ya hemos resuelto dos controversias constitucionales en que refiriéndose al tema de las omisiones legislativas, fueron resueltas por mayoría de siete votos.

Por esta razón no comparto en esta parte el proyecto y me reservo para el fondo, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente.

Respecto del dictamen impugnado, la improcedencia que propone el proyecto se sustenta en que no es acto definitivo y luego se hace efectiva esta decisión, se hace extensiva al precepto 110 fracción II, no estoy de acuerdo con estas proposiciones a la que ahora agrega el señor ministro Góngora Pimentel una más, no se llamó gobernador del estado y por lo tanto no se puede estudiar la inconstitucionalidad de la ley, tampoco participo de esa visión.

Ahora me explico, el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, establece los plazos para la interposición de la demanda y en su fracción II, dice: "Tratándose de normas generales, el plazo será de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia".

Algo similar tenemos en el Amparo Indirecto, cuando hay un acto de aplicación, se puede impugnar la ley de inmediato aun cuando el acto no sea definitivo, el principio de definitividad que rige para el acto se pierde cuando con motivo del primer acto de aplicación se impugna la inconstitucionalidad de la ley; nunca establece la ley como condición de que el acto de aplicación sea definitivo, cuando se impugna la norma. Yo creo que esto es como debemos entenderlo, ya en un caso muy reciente, decidimos que el sobreseimiento por cuanto hace al acto reclamado no conlleva la improcedencia de la controversia en cuanto a la norma también impugnada, esto lo acabamos de decidir hace unos cuantos días; entonces es lo que quisiera yo que tomemos muy en consideración, si en amparo el principio de definitividad se pierde cuando con motivo del primer acto de aplicación se impugna la ley, por qué exigir acá, una

situación diferente y que como el acto no se estime que es definitivo, no proceda la impugnación ni del acto ni de la ley, creo que el criterio es demasiado riguroso.

En otro aspecto sí hay planteamiento expreso de inconstitucionalidad del artículo 110 fracción I, en la página cinco del proyecto dice literalmente la transcripción de los conceptos de invalidez, al final de la hoja: “Por lo que solicitamos se declare la invalidez del artículo 110, fracción I, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado, decretado por el Congreso del Estado de Campeche, en virtud de que contiene disposiciones contrarias a la Constitución y con perjuicio de esta entidad municipal.”

Ahora bien, no se señaló como autoridad responsable al gobernador del Estado, que también participó en la emisión de la ley impugnada; sin embargo, no se establece tampoco este requisito como indispensable para que pueda abordarse el estudio de la constitucionalidad de la ley.

Recuerdo, así a la memoria, y es cuestión de localizarla, la tesis de amparo que dice, que: “El hecho de que no se señale al presidente de la República cuando se impugna una ley del Congreso Federal, no da lugar a sobreseer en el juicio, porque la autoridad que aparece, fundamentalmente como responsable de la ley, es el Congreso respectivo”. El Ejecutivo llega en un acto de colaboración final de poderes a culminar el procedimiento, pero si no se le llama no es esto obstáculo ni motivo de sobreseimiento. En este punto sería también mi criterio a la observación que hace el señor ministro Góngora Pimentel.

Por lo tanto, limitándome exclusivamente al tema de sobreseimiento y no al fondo, yo me manifiesto en contra del proyecto en este punto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Ministro Sergio A. Valls, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** Gracias señor presidente.

Yo también estoy en contra en este aspecto del proyecto, difiero, porque, a mi juicio, la controversia aquí sí es procedente contra el dictamen impugnado, porque sí es definitivo para los efectos de la controversia constitucional y procedo a explicarlo.

El dictamen impugnado señala que la solicitud del Municipio para autorizarle el otorgamiento, a fin de concesionar el Servicio Público de Limpia, Recolección, Traslado y Disposición final de Residuos a un particular no reúne la información necesaria para valorar si resulta adecuada o no su autorización, por lo que las Comisiones dictaminadoras carecen de elementos para pronunciarse sobre la procedencia o no de esta autorización; que para estar en posibilidad de hacerlo, estas Comisiones Legislativas sugieren al Ayuntamiento de Carmen, ajustarse a diversos preceptos legales y obtener la información señalada como incompleta o faltante en el mismo y, por último, solicitan al mismo Ayuntamiento que determine cuál será la situación jurídica de los trabajadores que prestan sus servicios para el Municipio en el área de Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición final de Residuos Sólidos. Aun cuando es cierto que el procedimiento legislativo concluye con la aprobación de una ley, decreto o acuerdo por parte del pleno del Congreso, así como que este Alto Tribunal al conocer diversas controversias constitucionales ha sostenido, que de conformidad con la fracción VI, del 19, de la Ley Reglamentaria de la materia, esta vía no procede en contra de actos intraprocesales; también es cierto que no podemos dejar de lado que pueden existir determinadas actuaciones de las Comisiones legislativas efectuadas o que se realicen durante la substanciación del procedimiento legislativo que al no resolver sobre la propuesta o iniciativa principal, como es el caso, no pasan a la aprobación del pleno del Congreso y, por tanto, dichas determinaciones intraprocesales sí tienen el carácter de definitivas para efectos de la controversia constitucional.

En mi opinión, este supuesto se presenta en la presente controversia, ya que atendiendo al contenido del dictamen impugnado, se advierte que en éste, las Comisiones dictaminadoras determinan que carecen de

elementos para pronunciarse sobre la procedencia o no de autorizar la concesión de los servicios de limpia solicitada por el Municipio De Carmen, dictamen que precisamente porque es definitivo se notificó al Municipio el veinte de diciembre de dos mil cuatro, de lo que yo desprendo que en tanto el Municipio no proporcione los elementos para que las Comisiones dictaminadoras estén en posibilidad de dictaminar sobre la procedencia o no de la solicitud de autorización de concesión del Municipio, es evidente que por llamarlo de alguna manera, la misma quedó en suspenso, esto es, no se trata de una determinación que esté sujeta a la aprobación del Congreso, como ocurre en otros casos, del Pleno pues, lo que se entiende en razón de que no todo acuerdo o determinación que dentro del trámite de un procedimiento legislativo se realice, necesariamente tiene que ir a la aprobación del Pleno del Congreso, puesto que en lugar de facilitar la labor legislativa, es el objetivo de que existan Comisiones legislativas, dentro del Congreso; entonces las Comisiones entorpecerían la labor legislativa; por lo tanto, desde mi punto de vista, al ser definitivo el dictamen, no podríamos sostener que le Municipio actor deba esperar hasta que concluya el procedimiento legislativo por el Congreso estatal, para que pudiera impugnarlo vía esta Controversia; no comparto pues, que se sobresea en la Controversia, respecto del dictamen en cuestión elaborado por las Comisiones legislativas mencionadas y, en consecuencia, tampoco estoy de acuerdo con que se decrete el sobreseimiento respecto del artículo 110 de la Ley Orgánica de los Municipios de Campeche en que se fundamenta tal acto como lo propone la consulta, sobre ese particular, ya abundó el ministro Ortiz Mayagoitia, yo solamente destaco que recientemente este Tribunal Pleno al resolver la Controversia 9/2004, sustentó que el sobreseimiento respecto del primer acto de aplicación de una ley no conlleva el de esta última, como pasa en el juicio de amparo, todas estas reflexiones que me he permitido transmitir a ustedes independientemente de que como lo señalé en la sesión de anteayer, este es un requisito que resulta violatorio del 115 fracción II inciso b) el que tenga que autorizar el Congreso local, la concesión de un servicio público a un particular que no está en las restricciones, no se trata de una transmisión de un inmueble, no se trata de los casos que este inciso

b) de la fracción II del artículo 115 establecen para la aprobación previa del Congreso local, gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se concede el uso de la palabra a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y luego a la ministra Sánchez Cordero y luego al ministro José Ramón Cossío.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, yo quisiera primero que nada mencionar algo que ahorita acaba de decir el ministro Valls, coincido con él plenamente en cuanto dice que no necesita autorización del Congreso del Estado el Municipio, para efectos de la concesión del servicio de limpia, en eso estoy totalmente de acuerdo, lo resolvimos hace poquito en un asunto y dijimos que era violatorio del artículo 115 constitucional, el que se estableciera este tipo de restricciones para los municipios, pero éste es el fondo del problema, yo creo que hay un problema previo en el que primero nos tenemos que pronunciar que es si el asunto es o no procedente y yo creo que antes de entrar a analizar cualquier situación de constitucionalidad, debemos solucionar este otro problema.

El problema fundamental, se da en que, aquí el Municipio presenta una solicitud ante el Congreso del Estado, para decir si puede concesionar el servicio de limpia a particulares, se inicia este procedimiento y el Congreso del Estado al iniciar este procedimiento, emite el dictamen que ahora se combate, en el que le dice: fijate que no te puedo resolver la solicitud porque no me das la información suficiente para que yo pueda determinar si te concedo o no la autorización que me pides, ese es en sí el acto de aplicación.

Aprovechando este acto de aplicación acuden a la Controversia Constitucional y señalan —ya dijimos— la omisión legislativa, que por mayoría de votos se estableció que sí se estimaba como reclamada y además impugnan los artículos 110 fracción I y el artículo 53; bueno, ahora, la omisión legislativa —ya dijimos—, si está reclamada, y se analizará en el fondo del asunto, si en un momento dado no resulta ser



violatoria de la Constitución. Lo que ahorita estamos analizando es, ¿es procedente la Controversia Constitucional, respecto de los artículos 110 y 53?, esta es la primera pregunta, cómo se promueve la inconstitucionalidad de una ley, en una controversia constitucional, según lo establece la propia Ley Orgánica, podemos impugnarla de inmediato, cuando esta ley está entrando en vigor, nos da el plazo de treinta días, para poder acudir a la controversia constitucional, sin necesidad de acto de aplicación. No fue el caso, este artículo ya tiene mucho que está en vigor, si no mal recuerdo, la última reforma, fue de dos mil cuatro, entonces no se impugnó en este primer caso, en este primer aspecto, entonces, cómo se viene impugnando ahorita estos dos artículos, a través del acto de aplicación, que es el dictamen que ahora habíamos señalado; ahora, si bien es cierto que se reclama, a través del dictamen, y aquí es donde entramos un poco en conflicto, con lo que ya se había establecido en ocasión anterior, respecto de un sobreseimiento, de si era o no posible que este sobreseimiento generara el no análisis de los artículos; aquí la idea es, el acto de aplicación que es este dictamen emitido por el Congreso del Estado, en el que no le resolvieron absolutamente nada al Municipio, simplemente le dijeron: Carece de la información suficiente este Congreso, para poder determinar si te autorizo o no la concesión de limpia a particulares, porque no tengo la información respectiva, quiere decir que no hubo un acto en el que realmente se estuviera planteando una definitividad, pero no en relación con los recursos que pudieran o no proceder de este acto, sino definitividad entre el acto en sí mismo, no está culminado, no está acabado, y eso es lo que nos dice el señor ministro, en su proyecto, lo que nos está diciendo el señor ministro, en primer lugar, este dictamen ni siquiera es un dictamen aprobado por el Congreso del Estado, es un dictamen de las Comisiones Unidas, acá lo tengo a la mano, y nos dice: Así lo dictaminan los diputados de las Comisiones Unidas, no está sometido al Pleno del Congreso del Estado, para que éste sea o no aprobado, es parte del procedimiento, todavía en el cual, culminará en un momento dado, la rescisión de si le conceden o no la autorización, entonces, qué quiere esto decir, que la aplicación de los artículos cuya inconstitucionalidad se está reclamando, se dan dentro de una violación

procesal, por qué, porque este no es el acto último y definitivo, esto es parte del procedimiento que todavía no culmina, entonces, si se está dando dentro de una parte de este procedimiento, y que en este momento se considera, es una violación en este procedimiento, porque ahí se aplicaron los artículos, y sí se aplican, porque aquí tengo a la mano, el decreto, y así se inicia el Considerando, precisamente, señalando la aplicación de estos artículos, nos dice en el Considerando Primero, que el Congreso del Estado de Campeche, tiene la facultad de autorizar de manera previa a los Ayuntamientos, la concesión de servicios públicos municipales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 59, fracción IV, y 110, fracción I, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, bueno, entonces acá está aplicando esos artículos, pero exclusivamente en relación con su competencia, en el asunto, materia del cual, le están solicitando su autorización, no está diciendo que con fundamento en estos artículos, le niegue o le otorgue la autorización correspondiente, simplemente dice: Estoy facultado para esto, en términos de los artículos, y dice: Y no te resuelvo nada, por qué, porque no tengo la información respectiva, entonces lo que el señor ministro Díaz Romero, nos está diciendo en el proyecto, es: El acto de aplicación no es un acto definitivo, no es un acto definitivo, porque en realidad, no está resolviendo el problema, la aplicación de los artículos en materia de competencia del Congreso, se está dando dentro de una fase de este procedimiento, y por tanto, puede entenderse como una violación procesal. Qué es lo que se ha dicho, y perdonen que me refiera al juicio de amparo, que es donde más se manejan este tipo de circunstancias, qué es lo que ha dicho la Corte, respecto de la aplicación de las leyes, durante las violaciones al procedimiento, cuándo es procedente realmente el juicio de amparo, en una aplicación de esta naturaleza, se dice, sí es aplicable, o sí es procedente el juicio de amparo, y debemos analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley, siempre y cuando la violación en la cual se está aplicando la ley, la violación procesal correspondiente, sea de aquellas que se establecen como irreparables, en la propia sentencia definitiva, si no son de las violaciones irreparables en la sentencia definitiva, pues entonces no es un acto en el que amerite que se acuda

de inmediato al juicio de amparo a impugnar la ley, porqué, porque ni siquiera sabemos si va a ser o no en favor o en perjuicio del quejoso la aplicación de esa ley, porqué, porque no hay un acto definitivo; entonces, si en esta controversia constitucional, se está impugnando la ley, en virtud de un acto de aplicación, nos dice el señor ministro que no es definitivo, y si el acto de aplicación no es definitivo; primero, porque es un dictamen de una comisión que no ha pasado al Pleno del Congreso, y segundo, dice: porque ni siquiera se llamó al gobernador del Estado, que esto podría ser algo subsanable a través de un requerimiento, incluso, de una reposición de procedimiento, pero en este caso concreto ya no, porqué razón, porque al propio Municipio promovente, se le preguntó que si tenía como autoridad responsable al gobernador del Estado, y él dijo que no, que no estimaba que fuera autoridad responsable, entonces ni siquiera cabría en este aspecto una reposición de procedimiento para efectos de que se le llamara al gobernador del Estado. Entonces, a lo que yo voy es: se está reclamando la ley en virtud de un acto concreto de aplicación, que se da durante una violación procesal, una violación procesal no acabada, no definitiva, y en la que no se le está resolviendo todavía en absoluto sobre la pretensión del particular; entonces lo que dice el señor ministro Díaz Romero en su proyecto es: como en el acto de aplicación, no es definitivo, pero no definitivo en función de medios de defensa, definitivo en función de que no está acabado el propio acto. Entonces, es improcedente la controversia por lo que hace al acto de aplicación, y al no haber acto de aplicación, yo coincido con lo dicho por el señor ministro Díaz Romero en su proyecto: que no se puede analizar la constitucionalidad del artículo 110 y del 53; sin embargo, no desconozco, que recientemente tuvimos un problema de un asunto en el que se había sobreseído respecto del acto de aplicación, y la mayoría de este Pleno opinó, que no obstante que se había sobreseído el acto de aplicación, podía analizarse la constitucionalidad de la ley. Yo no coincido con eso, coincido con lo que el señor ministro está planteando en su proyecto, porque para mí, la forma de impugnación de estos artículos, es a través del acto de aplicación, no a través de la vigencia misma de la ley, que son las dos posibilidades que se dan para impugnar la constitucionalidad de leyes en controversia constitucional. Entonces, si

el acto de aplicación, respecto de éste, no es procedente la controversia por las razones expresadas, pues por consecuencia, tampoco debe analizarse la constitucionalidad del artículo, pero estoy consciente de que yo voté en contra en el asunto anterior, y que en un momento dado la votación puede ser también en este mismo sentido. Por estas razones señor presidente, yo estoy de acuerdo con lo que el señor ministro Díaz Romero manifiesta en el proyecto que ahora nos presenta. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Han solicitado el uso de la palabra la ministra Olga Sánchez Cordero y el ministro José Ramón Cossío, con gusto al iniciar la próxima sesión se les concederá, esta sesión se levanta, citándose a las ministras y ministros a la próxima sesión que tendrá lugar el lunes 27 a las once en punto. Les recuerdo que ese día también designaremos al consejero de la Judicatura Federal de la terna que hoy mismo establecimos. Esta sesión, repito, se levanta.

**(TERMINÓ SESIÓN A LAS 14:00 HRS.)**