

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 9 DE JUNIO DE 2011.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
8/2011	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Congreso del Estado de Quintana Roo, por la invalidez de los artículos transitorios segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del Decreto 422, que reforman los artículos 127, 128, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 17 de febrero de 2011; el artículo 143 de la citada Constitución local, reformado mediante Decreto 433 publicado en el Periódico Oficial estatal el 2 de marzo de 2011; el artículo segundo del Decreto 433 por el que se reforma el artículo tercero transitorio del Decreto 422, publicado en el Periódico Oficial el 2 de marzo de 2011, así como el artículo 11 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el citado Decreto 433.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO)</p>	<p>3 A 64</p> <p>EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

TRIBUNAL PLENO.

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 9 DE JUNIO DE 2011.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario sírvase dar cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración la aprobación del proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y tres, ordinaria, celebrada el martes siete de junio del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros el acta ha sido sometida a su conocimiento con anterioridad. Si no hay alguna objeción consulto si se aprueba en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁ APROBADA POR
UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Señor secretario tome nota y continúe si es tan amable.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2011. PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN CONTRA DEL CONGRESO DEL ESTADO Y DEL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, AMBOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

SEGUNDO. SE SOBREESE EN ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS TERCERO, QUINTO Y SEXTO, DEL DECRETO 422, MEDIANTE EL QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL ONCE; LOS ARTÍCULOS 143 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN, Y 11 DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS, AMBOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO 433, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DOS DE MARZO DE DOS MIL ONCE; Y RESPECTO DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO 433, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL DECRETO 422, EN LOS TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO TERCERO DE ESTA SENTENCIA.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS SEGUNDO Y CUARTO DEL DECRETO 422, MEDIANTE EL QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL ONCE, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO SEXTO DE ESTA RESOLUCIÓN. Y

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor secretario. Señor Ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Para plantearle a este Honorable Pleno una preocupación personal. Sé que estamos en una acción de inconstitucionalidad, que es un medio de control constitucional de carácter abstracto; por lo tanto, no hay partes en la contienda, no hay contienda. Sé también que en este asunto está el Estado de Quintana Roo, y lo que aquí se va a discutir viene de la anterior administración gubernamental de aquella entidad federativa, y como es del conocimiento de ustedes, en una fiesta familiar, personal, asistió el actual gobernador del Estado, que es amigo de su servidor; por ello, y atendiendo a la transparencia que debe prevalecer en la conducta de cada uno de nosotros y a la transparencia también de la Institución en la cual servimos al país –la Suprema Corte de Justicia de la Nación– planteo, considerando su servidor que no estoy precisamente en el impedimento a que se refiere el artículo 146, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, planteo ante ustedes la posibilidad de que pudiera yo estar en causa de impedimento, y le pido señor Presidente, que antes de iniciar propiamente la discusión, el debate sobre este asunto, se dilucide si estoy o no en causa de impedimento. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Valls. Está a la consideración de las señoras y señores Ministros. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Lo acaba de decir el señor Ministro Valls, este es un medio de control constitucional abstracto en donde no hay

partes, y en relación a este medio de control constitucional, que es una acción de inconstitucionalidad, lo que se está juzgando son precisamente las leyes confrontadas o cotejadas con nuestra Constitución Federal. Yo estimo, con toda sinceridad, que no está en causa de impedimento, en razón primeramente del control constitucional abstracto; y en segundo lugar porque él mismo lo ha señalado, que tampoco se encontraba en la causa de impedimento de la Ley Orgánica del Poder Judicial, gracias. Para mí no está impedido señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Bien a bien no entendí si nos estaba planteando la posibilidad de estar incurso en causa de impedimento o desea una confirmación de criterios. Yo por mi parte le confirmo el criterio que expresó. No está incurso en causa de impedimento por todas las razones que dijo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Desde luego, estoy planteando la posibilidad en causa de impedimento, eso es lo que planteé. Señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No es posible ¡eh! Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Antes que nada el señor Ministro Aguirre Anguiano, habida cuenta de la expresión que hace el Ministro Valls en relación con esa posibilidad, responde que no se da esa posibilidad. Prácticamente el señor Ministro Valls escrupulosamente está haciendo esta consulta si, a título de consulta, de cierta manera es como dice el Ministro Aguirre Anguiano, la confirmación del criterio que hemos venido

sosteniendo en relación con las causas legales de impedimento entratándose de acciones de inconstitucionalidad, el criterio genérico que aquí hemos venido sosteniendo así, cuando se trata de una acción de inconstitucionalidad donde hay un planteamiento en abstracto en relación con la constitucionalidad precisamente de una norma general, así se ha venido manifestado, independientemente de que han habido ocasiones donde sí, en una particular cuestión concreta que se ha venido manifestando y en atención también al aspecto subjetivo de quien está haciendo el pronunciamiento, lo hemos determinado de la otra manera.

Esto nada más en cuanto a explicitar el contexto donde está haciendo esta petición el señor Ministro Valls. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Qué bueno que usted refiere que efectivamente aun tratándose de acción de inconstitucionalidad ha habido alguna ocasión en que sí se ha considerado que alguien se encuentra impedido para conocer.

Yo por mi parte, he sostenido y hoy lo reitero que en cualquier tipo de proceso puede haber causas de impedimento; sin embargo, considero, por las razones que ha invocado el Ministro Valls, que en este caso no se actualiza ninguna de las causales de impedimento y que consecuentemente no hay desde mi punto de vista ninguna objeción para que el señor Ministro participe, máxime cuando él lo está estableciendo con un exceso de pudor como una posibilidad, pero no porque él considere que se actualiza esta hipótesis. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Para abreviar voy a tomar una votación sobre si no hay inconveniente en relación con lo que el señor Ministro ha planteado en esta consulta que hace él, en relación con esa posibilidad de si

se encuentra o no incurso en causa legal de impedimento, esa sería la pregunta correlativa a la posibilidad que está manifestando el señor Ministro Valls Hernández. Por favor señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No se materializa la posibilidad.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No, dado que el señor Ministro Valls manifestó no estar incurso en causa de impedimento.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido, no está en causa de impedimento.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En este caso no está incurso en causa de impedimento.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Igual.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No hay causa de impedimento.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Tampoco, no hay causa de impedimento.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: No hay causa de impedimento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: En el mismo sentido, no hay causa.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de diez votos en el sentido de que el señor Ministro Valls Hernández no se encuentra incurso en la causa de impedimento prevista en el artículo 146, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para conocer el presente asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Desahogada esta consulta, voy a darle el uso de la palabra al señor

Ministro ponente, don Jorge Mario Pardo Rebolledo para efectos de la presentación de este asunto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Si, muchas gracias señor Presidente. Señoras y señores Ministros, en la presente acción de inconstitucionalidad, el Partido de la Revolución Democrática demanda la invalidez de diversas normas Transitorias contenidas en los Decretos 422 y 433, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el diecisiete de febrero y dos de marzo de dos mil once respectivamente. El primero de los Decretos impugnados fue emitido con motivo de la creación del Municipio de San Felipe Bacalar en el Estado de Quintana Roo, conteniéndose en él, diversas disposiciones Transitorias relativas a la designación de un Concejo Municipal que se encargué de la administración y gobierno del citado Municipio, bajo las directrices que se contienen en los mismos Transitorios, relativas al nombramiento de los integrantes del Concejo, su organización, funcionamiento y período de gestión, así como también las fechas para la celebración de las elecciones del primer Ayuntamiento en el Municipio recién creado.

Por medio del segundo de dichos Decretos, es decir del 433, se reformaron diversas disposiciones, impugnándose las relativas a los casos en que proceda nombrar un Concejo Municipal en alguno de los Municipios del Estado, y los requisitos para que un vecindado de la localidad, sea designado por el Congreso local para formar parte del Concejo de referencia.

Este Decreto 433, implica una reforma al artículo 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y al artículo 11 de la Ley de Municipios de esa propia entidad federativa.

En esencia los temas de inconstitucionalidad que se plantean son:

1. La violación a la prerrogativa ciudadana de votar y ser votado para los cargos de elección popular que le asiste a los ciudadanos del nuevo Municipio de San Felipe Bacalar, Quintana, Roo.
2. La

transgresión de las bases para la elección popular directa de los miembros de los Ayuntamientos establecidas en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal. 3. La contravención al contenido de la fracción I del artículo 115 constitucional, que prevé taxativamente, según lo que se alega, ya sea la declaración de desaparición de un Ayuntamiento o la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, como únicos supuestos para la designación de Concejos Municipales; y 4. La vulneración al principio de renovación del poder público, toda vez que la Legislatura local determinó un período de mandato mayor a la referencia más próxima de seis meses para la celebración de elecciones en el nuevo Municipio.

En primer lugar, estimo que este Tribunal Pleno es competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad promovida, asimismo que la demanda fue interpuesta dentro del término que la Ley Reglamentaria prevé para tal efecto.

Por otra parte, el proyecto que ahora se somete a la consideración de Sus Señorías, estima que es parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad al asistirle la razón al promovente en algunas de las impugnaciones que realiza.

Por lo que considero —que salvo su mejor opinión— sería pertinente realizar el análisis conforme al problemario presentado en el proyecto a efecto de abordar cada uno de los temas planteados. Ésta sería una presentación muy breve señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias Ministro ponente, pongo a su consideración los temas formales, en sus Considerandos: Primero, competencia; en el Segundo, precisión de las normas impugnadas, que corre de las páginas cuarenta y cuatro a cuarenta y siete y la oportunidad. Dejo pendiente el tema en el Considerando Cuarto: Legitimación activa, en tanto que ahí hay una consideración diferente del ponente a quien le voy a pedir que a

partir de ahí sigamos el problemario en los considerandos correspondientes.

Entonces, están a su consideración: Competencia, precisión y oportunidad, en los Considerandos Primero, Segundo y Tercero, ¿Si no hay alguna observación?

EN VOTACIÓN ECONÓMICA ESTOS ESTÁN APROBADOS POR UNANIMIDAD SEÑOR SECRETARIO.

En cuanto al tema que contiene el desarrollo del Considerando Cuarto: Legitimación activa, le doy el uso de la palabra, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente, desde luego estoy consciente que este tema de la legitimación activa generará muchas observaciones, en el presente caso como refería yo, la acción de inconstitucionalidad es promovida por el entonces Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática.

En tal virtud, el tema de su legitimación activa se analiza a la luz del artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria.

También en este tema nos hacemos cargo de algunos precedentes de este Tribunal Pleno, en relación con las normas que pueden recibir el calificativo de naturaleza electoral, y este estudio se centra en ese punto esencialmente: Si la totalidad de las normas impugnadas pueden ser catalogadas como de naturaleza electoral.

Nos referimos en el estudio correspondiente, en primer término a la Acción de Inconstitucionalidad 98/2008, en la que en la parte que

interesa se establece la referencia a diversas tesis de este Tribunal Pleno, cuyos rubros son: “NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Así como una más, es: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO”

En estos criterios en esencia se sostiene que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos.

Asimismo, se estableció que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal.

Por lo que hace al segundo criterio, en la Jurisprudencia 25/1999, en la parte que interesa se afirma que: “Se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos

administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones”.

En este análisis también nos hacemos cargo de dos Acciones de Inconstitucionalidad Acumuladas, que son la 87/2009 y su Acumulada 88/2009, de la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz, en donde se analizó un tema relativo al Estado de Chiapas, en donde se establecieron diversos Concejos Municipales —digámoslo así— desplazando el período normal ordinario para las elecciones en ese Estado.

En estas acciones de inconstitucionalidad, se afirmó entre sus consideraciones que conviene traer a colación —leo una síntesis del contenido de estas acciones— lo resuelto por este Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 39/2009 y su Acumulada 41/2009, en sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el catorce de enero de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. En ese caso se concluyó de manera unánime que no resultaba conveniente establecer interpretaciones absolutas de lo que significa el término “leyes electorales”, sino que en cada caso debería analizarse la naturaleza electoral de las normas impugnadas.

Asimismo, en estas mismas Acciones a las que me estoy refiriendo, se determinó que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad ha evolucionado en los últimos años, habiendo llegado al estado actual de la discusión, en el que se ha sostenido que cada caso concreto ha de analizarse en lo particular, porque el predicado electoral no puede ser considerado como un absoluto.

También se dijo que en el caso que se analizaba, insisto, que era del Estado de Chiapas, las normas impugnadas revisten sin duda alguna, la naturaleza electoral, dado que el análisis constitucional

que de ella se haga, involucra en primer lugar, normas de competencia que pretenden sustituir procesos electorales.

De dichas consideraciones destaca que, en primer lugar, no resulta conveniente establecer interpretaciones absolutas de lo que significa el término “leyes electorales”, para efecto de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad por parte de los partidos políticos, sino que en cada caso debería analizarse la naturaleza electoral de las normas impugnadas.

En el caso analizado en las acciones en cita, se impugnaban, insisto, Decretos que habían modificado una realidad jurídica íntimamente ligada a los procesos electorales, pues eliminaban las elecciones de los miembros de los Ayuntamientos del Estado para un plazo determinado.

Ahora bien, en el presente caso, como ya lo adelantaba yo, se impugnan dos Decretos de la Legislatura del Estado de Quintana Roo, y al respecto estimamos necesario hacer una diferenciación al detalle de cada uno de los artículos transitorios, que se reclaman contenidos en dichos decretos, porque este análisis a detalle me lleva a la conclusión de que algunos de esos preceptos transitorios sí pueden ser catalogados como de materia electoral, pero algunos otros no, y la diferencia, y aquí quiero hacer un énfasis especial o la particularidad del caso que presento a la consideración de todos ustedes, es que estamos en presencia de la creación de un nuevo Municipio; es un caso distinto al de los precedentes que les he mencionado, y en esa medida entiendo que amerita un tratamiento diferente al que se vio en los precedentes a los que he hecho referencia.

Estos Decretos, me referiré de la manera más breve posible a su contenido, el Decreto 422 reclamado, en sus Transitorios, el Segundo de dichos Transitorios, establece las bases para la elección del Primer Ayuntamiento Constitucional del Municipio de

Quintana Roo, se establece ahí la fecha en que iniciará el proceso electoral, la fecha en que deberá llevarse a cabo la jornada electoral, la fecha de instalación del Ayuntamiento electo y la fecha de conclusión de las funciones de este Ayuntamiento.

Sobre estas bases nosotros concluimos que este artículo Segundo Transitorio, evidentemente puede ser catalogado como de materia electoral.

Posteriormente, el Tercero Transitorio de este Decreto, en el que se establece que dentro del término de quince días a la entrada en vigor del Decreto, la Legislatura de Quintana Roo o la diputación permanente, previa aprobación del procedimiento para su designación, elegirá a los ciudadanos integrantes del Concejo Municipal de Bacalar, y para tal efecto los integrantes del Concejo Municipal deberán satisfacer los requisitos establecidos por el artículo 136 de la Constitución Política del propio Estado.

Proponemos que este Tercero Transitorio en particular, no deba ser considerado como de naturaleza electoral, porque en esencia está estableciendo la designación de los miembros de un Concejo Municipal, y desde mi punto de vista, claro, ésto será motivo de debate posteriormente, desde mi punto de vista, en el caso de la creación de un nuevo Municipio, me parece que la opción adecuada para enfrentar al gobierno y la administración de ese Municipio mientras se celebran las elecciones correspondientes, pues es precisamente la instalación de un Concejo Municipal; pero, desde mi punto de vista, esta instalación del Concejo Municipal per se no tiene naturaleza electoral; es decir, la propia instalación del Concejo Electoral, desde mi punto de vista, no puede estimarse que afecte de manera directa a los derechos electorales de esa comunidad, sino al contrario pretende atender precisamente al gobierno y a la administración de esa colectividad entre tanto se realizan las primeras elecciones para ese Municipio.

Posteriormente, el artículo Cuarto Transitorio del Decreto que comento, señala que el Concejo Municipal de Bacalar asumirá las funciones administrativas y políticas del Municipio que se crea el día once de abril de dos mil once, día siguiente en que tomarán posesión los Ayuntamientos constitucionales de los Municipios del Estado y concluirá en sus funciones a las veinticuatro horas del día veintinueve de septiembre del año dos mil trece, fecha en que concluyen en su encargo los Ayuntamientos constitucionales del Estado.

También en el proyecto sostenemos que este Transitorio Cuarto sí puede ser considerado como de naturaleza electoral porque precisamente es el que define la duración de las funciones de este Concejo Municipal, y estimamos que tiene relación directa con el ejercicio al derecho al voto tanto activo como pasivo porque, como les acabo de leer, de su contenido se advierte que, digamos, prorroga o aplaza la celebración de las primeras elecciones de ese Municipio hasta el año dos mil trece.

El Quinto Transitorio habla de las funciones y facultades que tendrá el propio Concejo Municipal; y el Sexto también Transitorio, habla de autorizaciones al Ejecutivo del Estado y a la Secretaría de Hacienda para redistribuir las participaciones y aportaciones presentes y futuras que le correspondan al Municipio recién creado.

Estos dos Transitorios consideramos que no guardan relación con la materia electoral porque de su propio contenido se advierte que se refieren a aspectos administrativos e incluso presupuestales de este Concejo Municipal.

Así que, en relación con este Decreto 422, haciendo un resumen de lo que les acabo de exponer, estimamos que únicamente pudieran tener la naturaleza de electorales los artículos Transitorios Segundo, que establece, como ya les decía, la fecha de las elecciones, la jornada electoral, la duración del Ayuntamiento que

en su caso se eligiera. Y el Cuarto, que insisto, también establece la duración de las funciones del Concejo Municipal hasta el año dos mil trece. Consideramos que estos dos Transitorios sí afectan de manera directa los derechos electorales de la comunidad del Municipio recién creado.

Por lo que hace al diverso Decreto reclamado, que es el 433, también hacemos una diferenciación a detalle, y en este caso, este Decreto 433 trae implícita una reforma a la Constitución local. Quiero también aquí hacer énfasis en que este Decreto 433 es posterior al 422, se emite varias semanas después del primero; y en este 433, como decía, se incluye una reforma a la Constitución del Estado, concretamente en los párrafos cuarto y quinto, en el que se establece la posibilidad de establecer Concejos Municipales en los demás supuestos, dice: “No previstos en los párrafos anteriores”; es decir, en supuestos distintos a la desaparición de poderes, o a la imposibilidad de los funcionarios electos de asumir su cargo.

Este Decreto 433, también decía yo, contiene una reforma a los artículos 10 y 11 de la Ley de Municipios del Estado, en donde recoge casi de manera literal lo que fue materia de reforma constitucional.

Y en el Transitorio Tercero de este Decreto 433, se establece digamos una modificación al Decreto 422 y en el Tercero Transitorio se establece que a más tardar el veintitrés de marzo de dos mil once, la Legislatura del Estado de Quintana Roo, o la diputación permanente en su caso, previa aprobación del procedimiento para su designación, nombrará a los ciudadanos integrantes del Concejo Municipal de Bacalar, el cual se conformará con la estructura prevista por el artículo 134, fracción II de la Constitución del Estado de Quintana Roo; y dice: “que para tal efecto los integrantes del Concejo Municipal, deberán satisfacer los requisitos exigidos para ser miembros del Ayuntamiento, con excepción de lo previsto en la

fracción III del artículo 136 de la Constitución local”. Aquí como ustedes podrán ver, se modifica la fecha para el nombramiento de los integrantes del Concejo Municipal; en el Decreto 422, se habla de quince días y en este tercero del Decreto 433, se establece a más tardar el día veintitrés de marzo del año dos mil once. Así es que también estimamos que estos Decretos el 433, -esto ya lo vamos a tocar también con mayor detalle posteriormente- además de que no afectan a derechos electorales, han cesado en sus efectos, porque a la fecha ese Concejo Municipal ya fue nombrado, ya tomó posesión de su cargo y se encuentra funcionando como se da noticia, con posterioridad. Así que, estimamos necesario hacer esta diferenciación al detalle de cada uno de los artículos transitorios de los Decretos reclamados, para de entre ellos, distinguir o definir cuáles encuadran en la materia electoral, y por lo tanto le dan legitimación al partido político promovente, para ser actor en esta acción de inconstitucionalidad.

Quiero precisar, ya para terminar esta larga presentación, que atendemos a los precedentes del Tribunal Pleno, pero consideramos que el presente caso es inédito; es decir, este Pleno no ha analizado la figura del Concejo Municipal respecto de un Municipio de nueva creación; pero también estimamos que lo que en realidad afecta a los derechos políticos de la comunidad que se vienen defendiendo, es exclusivamente, no la instalación del Concejo Municipal per se, sino la duración que se le asigna a sus funciones, porque finalmente este es el aspecto que genera que se vaya prorrogando o se vaya aplazando el ejercicio del derecho al voto tanto activo como pasivo en el Municipio recién creado. Por estas razones, estimamos que carece de legitimación el partido político promovente respecto de los preceptos que se han impugnado, con excepción de los Transitorios Segundo y Cuarto del Decreto 422 a los que he hecho referencia, y con estas consideraciones, lo someto a sus opiniones. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo Rebolledo.

Para efectos de poder simplificar la votación de este Considerando Cuarto que es donde se desarrolla en relación con la legitimación, la legitimación activa y precisamente con motivo de que el Congreso demandado señaló que se actualizaba la causa de improcedencia derivada de la falta de legitimación del partido actor, al considerar que las normas impugnadas no son, así en absoluto, de naturaleza electoral para la procedencia de la acción, es que el ponente desarrolla el análisis de cada una de ellas, para efecto de ir distinguiendo y para efectos de determinar si existía o no la legitimación del partido actor. De esta suerte, de la lectura muy puntual que nos ha dado el señor Ministro ponente, podemos establecer que llega a la conclusión de la existencia de la legitimación, pero solamente en relación con dos preceptos, el artículo Segundo Transitorio del Decreto 422, al que sí le otorga el carácter de electoral, habida cuenta de que es el que contiene las disposiciones que establecen las fechas de inicio del proceso y jornadas electorales en esencia; ése es uno y la considera de naturaleza electoral y suficiente para reconocer la legitimación y también el Cuarto Transitorio del Decreto 422, considerado como de naturaleza electoral en tanto que se relaciona directamente con el contenido del artículo Segundo Transitorio, pues establece la fecha de conclusión del encargo del Concejo Municipal en el Municipio de Bacalar; son los dos que considera aptos para determinar y reconocer la legitimación activa del partido actor; y, hace un pronunciamiento importante, en relación con todos los demás que podemos sintetizar que los considera de contenido netamente administrativo y financiero, mas no de naturaleza electoral y porque no afectan derechos políticos en un caso, o bien porque han cesado en sus efectos algunos de ellos.

Sintetizando: Sobreseer respecto de los artículos Tercero, Quinto y Sexto Transitorios del Decreto 422; el 143 de la Constitución y el 11 de la Ley de Municipios, ambos del Estado de Quintana Roo, reformados mediante Decreto 433, artículo Segundo Transitorio de dicho Decreto, no son de naturaleza electoral. Sobreseer en tanto cesación de efectos el artículo Tercero Transitorio del Decreto 422 y también por cesación de efectos, el artículo Segundo Transitorio del Decreto 433, por el que se reformó el artículo Tercero Transitorio del Decreto 422. En una apretada síntesis de lo que el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo, ha determinado.

Aquí, en principio habremos de determinar si hay o no el reconocimiento de legitimación a partir de que éstas son las dos normas que tienen —en la perspectiva del ponente— la suficiencia para que fuera legitimado el actor en la promoción de esta Acción de Inconstitucionalidad; sin embargo, tendríamos que dividir para efectos de votación si estamos de acuerdo en esta distinción, en el sobreseimiento a que nos lleva precisamente el cúmulo de normas que se han identificado como que no tienen la naturaleza electoral y de aquellas que han cesado en sus efectos para validar o no la propuesta de sobreseimiento que nos hace en este apartado el señor Ministro Pardo y tener por reconocida la legitimación para abrir la puerta a lo que siga en relación con los temas que sí se han identificado como de naturaleza electoral o abrir también la discusión a efecto de que si alguno de los señores Ministros considera que hay otras disposiciones que también son de contenido electoral y que no se les reconoce ese carácter.

En términos generales, en una apretada síntesis, tendríamos en el tema de legitimación que se aborda en el Considerando Cuarto, que se reconoce ésta en función de que son dos disposiciones las que se les otorgan contenido electoral y todas las demás no lo tienen o

han cesado en sus efectos, para como consecuencia proponer el sobreseimiento. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, ha hecho usted una síntesis muy buena que creo que nos va a servir mucho para ordenar la discusión. Simplemente formulo una pregunta al Tribunal Pleno, que podría ser también una sugerencia, hay algunos preceptos que el señor Ministro ponente considera que no son de naturaleza electoral pero sobre los cuales también propone sobreseer por cesación de efectos.

Sugiero que se votara primero si estamos de acuerdo con la cesación de efectos, porque de otra manera, vamos a entrar a un debate sobre el carácter electoral o no electoral de unos preceptos que al fin y al cabo al final se van a sobreseer por otro motivo, creo que por economía procesal, quizás valdría la pena sacar primero todo aquello que por cesación de efectos no podemos ver y después ya entrar con los artículos que restan, cuáles de esos son o no de naturaleza electoral si es que hubiera el caso de algunos que no están considerados por el proyecto, creo que nos facilitaría Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente, creo que el Ministro Zaldívar está haciendo una moción de orden en la que creo tiene razón, nada más quería recordar, este Considerando en el que estamos es meramente legitimación, quisiera sugerir, ¿Por qué no lo dejamos solamente en legitimación en cuanto al representante del partido político? y ya si estamos o no en presencia de norma electoral o si se trata de cesación de efectos o de otra causal, pasémoslo al capítulo de improcedencia y creo que eso ordenaría de alguna manera el proyecto y no revolvemos en legitimación otras causas de improcedencia, si no mandemos todo esto al Capítulo de procedencia

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esta moción de la señora Ministra nos lleva en principio a que agotemos el tema de la legitimación en tanto estimemos suficiente o no los dos preceptos que ha considerado el señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No, yo me refería aquí nada más a la legitimación del promovente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Ah! del promovente, sí claro.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Como representante del partido político, exclusivamente.

Aquí reconocer su legitimación y aquí votar, bueno, estaría de acuerdo y luego ya lo que se refiere a si debe o no sobreseerse porque se trata de que una norma de carácter electoral o porque cesaron efectos o por las otras a las que se hace cargo el proyecto, ya en el capítulo de procedencia, que sería el siguiente considerando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si señora Ministra. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. Desde luego me parece muy adecuada la propuesta de la señora Ministra Luna Ramos, y si ustedes lo autorizan así, todo este estudio que se hace respecto de la materia electoral o no de las normas impugnadas, lo pasaría al Capítulo de improcedencia, y en el de legitimación dejaría exclusivamente el análisis de la legitimación procesal, digamos, del promovente de la acción. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La pregunta es entonces.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Presidente, yo no tendría inconveniente por economía procesal; sin embargo, sí hago el énfasis que en este caso la legitimación depende del tipo de normas porque es un partido político el que impugna, entonces la determinación de si las normas son electorales o no, sí tiene que ver con la legitimación.

Ahora, si en el proyecto simplemente se salva esto diciendo: Vamos a ver la legitimación en sentido formal y pasamos a la procedencia de lo demás, no tendría inconveniente, pero sí es importante que se haga esta mención, porque aquí la legitimación sí depende del tipo de normas por ser un partido político. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Estamos de acuerdo y creo que era la intención original del proyecto.

El proyecto originalmente así lo determina en función de la naturaleza de las normas específicamente, expresamente así lo señala para estos efectos; sin embargo, hay la nueva propuesta ya del Ministro ponente para efectos exclusivamente de legitimación y con la salvedad que apunta, sugiere el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en este sentido, y la pregunta es si no hay alguna objeción en forma económica, ¿si está acreditada la legitimación en relación con las normas específicas que ha considerado el señor Ministro ponente? ¿De acuerdo? Está entonces acreditada con la modificación correspondiente de este considerando restringido, exclusivamente a las disposiciones que contiene lo electoral de donde dimana la legitimación del partido y la salvedad que se hace. ¿De acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Entonces, seguimos ahora adelante, al Considerando Quinto que son las causales de improcedencia.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor Presidente, aquí nada más la primera pregunta es: ¿Vamos a analizar primero la causal de cesación de efectos? o ¿Vamos a analizar primero la de que si son normas electorales o no?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Mi pregunta al señor Ministro ponente es el orden en el cual modificaba la propuesta.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Desde luego la modificación que he aceptado es este estudio que les he expuesto en mi presentación, con la aclaración de debida a la que se refería el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, incluirla en el Considerando Quinto de causas de improcedencia y dejar exclusivamente el tema de la legitimación formal o procesal en el Considerando Cuarto.

Entonces, digamos, toda esta exposición que les hice respecto de la naturaleza electoral de las normas impugnadas, sería, digamos, el inicio del Considerando Quinto, haciendo la aclaración que también tiene relación directa con el tema de la legitimación en la causa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A mí me gustaría que primero se viera si son de materia electoral las normas señor Presidente, para después hacernos cargo de la cesación de efectos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, ya dijo.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: ¡Ah! OK.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En cuanto al orden de discusión señor Presidente no tengo inconveniente, como lo decida el Pleno. Si se quiere discutir primero el tema de la cesación de efectos, no tengo ningún inconveniente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto. Vamos a abordar los preceptos o la propuesta de sobreseimiento en función de cesación que hace, me corregirá el señor Ministro ponente, es respecto del artículo Tercero Transitorio del Decreto 422, en principio.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, es el Decreto 433, que deja sin efectos el artículo Tercero Transitorio del Decreto 422.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Del Decreto 422, de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Solamente en cuanto a la fecha de nombramiento o designación de los Consejeros Municipales.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Nada más sobre eso.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí. En realidad, los Transitorios del Decreto 433 que hablan de la fecha en que se nombrará a los Consejeros, y la fecha en que entrará en funciones el propio Concejo Municipal, son respecto de los cuales se establece que ya cesaron los efectos, porque ya se encuentra en funcionamiento ese propio Concejo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pregunta: ¿Está claro lo que vamos a votar en relación con cesación de efectos?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está identificado. Perfecto. La pregunta es: Si procede sobreseer por cesación de efectos en relación con estos preceptos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Una observación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Si vamos a votar por cesación de efectos, entonces ya no hacemos consideraciones sobre la naturaleza electoral o no de la norma ¿sí?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sobre éste.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sobre este caso concreto. ¿De acuerdo?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Aquí hago una aclaración señor Presidente. En el proyecto que nos está presentando el señor Ministro ponente, por lo que hace a este artículo Tercero Transitorio del Decreto 433, él está sobreseyendo también, porque considera que no es norma de carácter electoral.

Ahora, si se va a analizar primero cesación de efectos, pues sí, sí hay cesación de efectos, porque justamente el Decreto 433, lo que determina es que deja sin efectos justamente al Tercero Transitorio del Decreto 422.

Entonces, es un nuevo acto legislativo, y por tanto cesaron sus efectos. ¿Quieren que les lea los textos de los dos?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, está perfecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No, nada más, si vamos a votar que cesaron esos efectos, y eso es motivo de sobreseimiento, considero innecesario hacer la calificación de que sea electoral o no, porque cualquier resultado que sea respecto de esa calificación, resulta inútil si se determina que cesó en sus efectos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esa es la propuesta señor Ministro Luis María Aguilar. En votación económica consulto si

estamos de acuerdo. **(VOTACIÓN FAVORABLE)** Tome nota señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuamos señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí señor Ministro Presidente, no sé si usted estime conveniente abrir la discusión en relación con la naturaleza electoral de las normas impugnadas, desde luego eliminando el Tercero Transitorio del Decreto 422, que ya se ha sobreesido por diversa causa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Para efectos de precisión. Estas precisiones, tal vez parezcan exageradas, lo son en función de que hay inclusive artículos de diferentes decretos pero con el mismo número; entonces, sí es necesario hacer esta precisión.

La propuesta es: Dejar salvados el Segundo y Cuarto Transitorios del Decreto 422, que sí tienen naturaleza electoral; sobreeser, es la propuesta respecto de los artículos Tercero, Quinto y Sexto Transitorios del Decreto 422; el artículo 143 de la Constitución, y el artículo 11, de la Ley de Municipios, ambos del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto 433; y el artículo Segundo Transitorio de dicho Decreto, en tanto que se afirma en el proyecto, no son de naturaleza electoral. A estos a los que les he dado lectura, y está abierta la discusión a ver si son o no son de naturaleza electoral. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. En términos generales y de manera respetuosa, y por supuesto todavía no tengo una convicción, y espero las intervenciones de mis compañeros, quiero señalar que

no comparto el criterio a que el proyecto arriba en este considerando, en específico por las calificativas que hace respecto de los numerales, precisamente que usted señaló señor Presidente: 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, y 11 de la Ley de Municipios de esa entidad, en sus correspondientes párrafos cuarto y quinto.

En mi concepto, sí son materia electoral; son materia electoral porque del análisis integral de ambos numerales, se advierte que regulan aquellos supuestos en los que por causas atípicas, no se encuentra integrado el órgano de gobierno municipal, previendo asimismo, una serie de medidas con las cuales se pretende asegurar una continuidad en el correcto ejercicio de ese nivel de gobierno.

Por ejemplo: a) Cuando no se hubiere verificado la elección en la fecha en que debe renovarse el Ayuntamiento, o efectuada ésta, no se presentaran sus miembros a tomar posesión de su cargo, o se diera la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus integrantes, y conforme a la ley, no procediera que entraran en funciones los suplentes, en cuyo caso el Congreso local, o su Diputación Permanente, la Legislatura del Estado y la Diputación Permanente, en su caso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros nombrará un Concejo Municipal que asumirá las funciones del Ayuntamiento y convocará a elecciones extraordinarias para elegir a sus integrantes, que habrán de entrar en funciones en un plazo no mayor de seis meses a partir de la fecha en que se haya emitido la declaratoria respectiva o, b) Que se seguirá el mismo procedimiento, es decir, nombrar un Concejo Municipal y convocar a elecciones extraordinarias cuando por cualquier causa desaparezca el Ayuntamiento dentro del primer año de su ejercicio o cuando la elección se declare nula o, c) Cuando la desaparición del Ayuntamiento se dé en los dos últimos años del período de gobierno municipal, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en

su caso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta de los grupos parlamentarios nombrará de entre los vecinos a un Concejo Municipal, que concluirá el período respectivo.

Como se ve, estos supuestos regulan un régimen de elecciones extraordinarias cuando existen causas por las cuales no se integra un Ayuntamiento, ya sea por no verificarse una elección, por no asumir el cargo o por la renuncia o la falta absoluta de la mayoría de sus integrantes; o bien, cuando éste se declara desaparecido dentro del primer año del ejercicio; lo cual, a mi parecer, sí se ubica en el ámbito electoral, puesto que se establece una modalidad a través de la cual podrá conformarse la representación municipal en los casos señalados, lo cual, desde mi óptica, sí impacta en esta materia.

En este sentido, con mayor razón considero que también pertenecen al ámbito electoral los párrafos expresamente impugnados por el partido político promovente, ya que al señalar el párrafo cuarto de estos numerales que en los demás supuestos no previstos en los párrafos anteriores de este artículo, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, nombrará de entre los vecinos a un Concejo Municipal que asumirá las funciones del Ayuntamiento, hasta en tanto entran en el desempeño de su encargo los integrantes del Ayuntamiento electos mediante el sufragio universal libre, secreto y directo de los ciudadanos, conforme a las leyes correspondientes.

Indudablemente nos ubica en un régimen de elecciones ordinarias, desde nuestra óptica.

Efectivamente el precepto en cuestión excluye del régimen electoral extraordinario a decir a aquel que se realiza con posterioridad a uno previamente realizado, a los supuestos en los que no se pretende integrar la representación municipal; y a su vez, el propio numeral conforma un régimen electoral diferente para los casos que no se

ubiquen en los anteriores supuestos, éstos a mi parecer, a los casos de creación de nuevos Municipios, entre otros, a los cuales en principio, la Legislatura local les designa un Concejo Municipal y les establece a los ciudadanos que el derecho a elegir a sus representantes se dará en los tiempos que la legislación electoral señale, es decir, la integración del primer gobierno municipal del ente recién creado, y que tendrá verificativo hasta que la ley local lo señale.

En este tenor, al incidir los artículos 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 11 de la Ley de los Municipios de la entidad, en los procesos electorales de los órganos de gobierno municipal, puesto que establecen diversas modalidades para ello, es indudable, que corresponden a la materia electoral, respecto de la cual los partidos políticos sí pueden promover acción de inconstitucionalidad. Bajo este orden considero también que no sólo los preceptos transitorios respecto de los cuales la consulta declara procedente esta acción de inconstitucionalidad, son de naturaleza electoral sino también los restantes, puesto que derivan de una reforma constitucional y legal de esta naturaleza.

Esta es la propuesta y esto es por lo que estoy en contra del proyecto. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, con esta parte nada más.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

La Acción de Inconstitucionalidad o las Acciones acumuladas, la 87/2009 y 88/2009, me parece que fijamos un criterio que para mí es importante, decía así en la resolución: “En el presente asunto, las normas transitorias impugnadas guardan una relación directa con

los derechos políticos electorales y con el financiamiento público de los partidos políticos”, y después ya venía una serie de elementos; entonces me parece que en esos asuntos lo que fue determinante es saber si esto guarda o no una relación –insisto- con estos derechos políticos electorales.

Aquí, de la impugnación que hace el Partido de la Revolución Democrática, en la página tres del proyecto se hace la síntesis del primer concepto, y allí se dice precisamente que uno de los problemas que se puede generar es si se afectan o no se afectan estos derechos electorales de los habitantes de este Ayuntamiento de este Municipio; consecuentemente, me parece que este es el criterio que debe regir.

Yo desde luego estoy de acuerdo con el proyecto en que los artículos 2 y 4 sí son materia electoral, creo que ahí no tengo problema. También estoy de acuerdo con el proyecto en cuanto a que los artículos Transitorios Tercero, Quinto y Sexto del Decreto 422, sí se refieren a cuestiones administrativas de traspaso de funciones, etcétera que en un sentido estricto –me parece a mí- no deben ser considerados como materia electoral, y la razón de ello es que yo veo esta relación o la determinación de lo electoral en un sube y baja –como decía el otro día el Ministro Aguirre- entre la procedencia de las controversias y las acciones, todo lo que aceptemos que es electoral lo estamos restringiendo a la controversia y ahí estaríamos afectando la posibilidad de que en su momento los órganos municipales se defiendan contra acciones diferenciadas; entonces, en este sentido y por estas razones yo creo que los artículos Tercero, Quinto y Sexto Transitorios del Decreto 422 no son efectivamente electorales, y coincido. Donde tengo dudas, pero me voy inclinando a creer que sí es materia electoral, es el artículo 143 de la Constitución y el artículo 11 de la Ley Municipal. La lectura de los preceptos me llevan a entender que aquí efectivamente sí se están dando condiciones de afectación de

esos derechos político-electorales ¿Por qué razón? porque precisamente lo que se está diciendo o estableciendo son las condiciones mediante las cuales pueden surgir estos Concejos y puede –voy a decirlo así- impedirse la participación de los ciudadanos mediante el voto libre, secreto, directo, etcétera, para efectos de constituir sus propias autoridades municipales; desde este punto de vista –insisto- salvo que escuchara un argumento que me convenciera, estoy por que también analicemos el 143 constitucional y analicemos el 11 de la Ley Municipal –insisto- porque me parece que es el marco general de la afectación.

Al final del día no sé si esto sea fundado o infundado, ni es el momento para introducir en este momento los argumentos, pero simple y sencillamente es un precepto que puede llegar a afectar estos derechos, creo que sí, si fuera arbitrario, si fuera restrictivo, etcétera, ciertos sujetos en ciertas condiciones no podrían votar ni ser votados y consecuentemente se afectaría este derecho.

Por estas razones señor Presidente coincido con el proyecto en una parte, en el sobreseimiento por el Tercero, el Quinto y el Sexto Transitorios, del Decreto 422, pero no así por el 143 de la Constitución y ni el 11 de la Ley Municipal. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted Ministro Cossío. Señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Yo también coincido con lo que dice el Ministro Cossío, yo pienso que desde luego los artículos Quinto y Sexto Transitorios del Decreto 422 no tienen un efecto directo ni siquiera colateral dentro del sistema electoral que de alguna manera se está considerando; sin embargo, sí pienso que el artículo 143 constitucional y el 11 de la Ley del Municipio del Estado de Quintana Roo, que prácticamente repite el texto constitucional, yo

creo que sí son, porque forman parte precisamente del sistema que va a permitir la elección del nuevo Ayuntamiento y su sustitución en un momento determinado, y tan es así que luego más adelante en el proyecto estos artículos 143 y 11, que según este planteamiento inicial se sobreseerían, sirven de apoyo en el estudio para ver el problema de inconstitucionalidad o de invalidez que se propone respecto de otra disposición; es parte precisamente del sistema, porque con base en este artículo 143 de la Constitución es como se faculta al Congreso a poder determinar lo que podríamos inclusive llamar como una cuestión de tránsito o transitoria al sistema de elección directa que se exige en el Ayuntamiento; de tal modo que tan lo es que luego sirve de parámetro y de base para hacer el análisis de la invalidez de las otras disposiciones. Por eso creo que no se pueden alejar totalmente del carácter electoral estas disposiciones, porque entonces tampoco podríamos hacer su examen y análisis como se hace o se propone en la parte de invalidez que está más adelante en este proyecto. Yo sí estaría de acuerdo en considerar a estos dos preceptos, el 143, tanto en sus párrafos cuarto y quinto, como el 11 de la Ley de Municipios, para que puedan considerarse como parte de este sistema y de naturaleza en ese sentido electoral.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Aguilar. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Quisiera mencionar, lo que sucede en el Estado de Quintana Roo, es que hubo una reforma constitucional muy importante en la que surgieron dos cosas, por principio de cuentas, en 2003 se reforma el artículo 129 constitucional para establecer cómo van a ser los requisitos para la creación de Municipios, estableciendo los supuestos y estableciendo sobre todo los requisitos para la creación de éstos.

Pero, en 2009 surgen dos reformas muy importantes, una que es precisamente la del Decreto 100, que no está reclamado, pero es donde se establece por primera vez la creación del Municipio de Bacalar, y se dan las coordenadas y las colindancias de este Municipio. Y, por otro lado, también se reforma el artículo 42 de la Constitución local a fin de tratar de adaptarlo al artículo 116 de la Constitución Federal, y lo que dice en su fracción IV, inciso a): “Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas locales y de los integrantes de los Ayuntamientos que se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.

Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales, y no coincidan con la fecha de la jornada federal, no estarán obligados a esta última disposición”.

Entonces, lo que se hace es adaptar en el artículo 42 de la Constitución local esta determinación de la Constitución Federal; se determina que las elecciones van a ser el primer domingo de julio del año de la elección, porque anteriormente las elecciones en Quintana Roo eran en febrero, entonces se adapta esto, son dos cosas, por una parte se crea el Municipio, y por otro lado, se adapta la Constitución local a lo establecido por la Constitución Federal para determinar que como no coincide con la elección federal en cuanto al año, entonces, por esa razón cambia su fecha al primer domingo de julio.

Con motivo de estos dos cambios, surgen otros dos Decretos que son los reclamados, ¡ah bueno! primero que nada debo mencionar que como no coincide la elección, hubo elección el cuatro de julio de dos mil diez, en que se elige al gobernador, diputados y ayuntamientos. Entonces, con este motivo se emiten otros Decretos que son el 421, el 422 y el 433.

En el 421, en realidad lo único que se está estableciendo es el establecimiento del Municipio; en el 422, sí, ya es el ahora reclamado, ya se había hecho alusión por el señor Ministro ponente, que es donde se está determinando cómo en realidad se va a formar por parte del Congreso del Estado este Municipio, y cómo se va a hacer a través de un Concejo Municipal que tiene determinadas fechas de instauración y de terminación.

¿Cuál es el objeto de estas fechas? Por principio de cuentas, que se igualen con las fechas electorales del resto de los Municipios de la entidad. Entonces, esa es la base fundamental por la cual, conforme al artículo 146 que sí está adicionado en el Decreto 433, se establece por parte del Congreso de la Unión, un Concejo Municipal en el nuevo Municipio de Bacalar, que no es prácticamente autoridades elegidas a través del voto público, sino un Concejo Municipal que va a fungir hasta en tanto se lleguen los tiempos electorales que empaten con el resto de los Ayuntamientos, entonces, sobre esta base se establece que este Concejo Municipal, pues va a tener una duración de dos años, casi ocho meses, una cosa así; pero la idea, según esto se dice en los Decretos, es el primer Ayuntamiento que se está determinando, que es para empatar las fechas con el resto de los Ayuntamientos, y a fin dicen de evitar los gastos que ocasiona una elección de esta naturaleza.

Entonces, con base en esto se establecen estos Decretos, que de alguna manera se están impugnando en esta ocasión. Ahora, el Decreto 422, en sus artículos transitorios Tres, Cuatro, Cinco, y Sexto, como bien lo señalaba el señor Ministro ponente, lo que nos está determinando en realidad es cómo se va a llevar a cabo esa instalación, y fundamentalmente lo que se está señalando en estos artículos es en muchos de los casos, normas de carácter administrativo; en el Segundo que es el que sí se tiene como de

materia electoral, es el que nos está señalando cuándo va a dar inicio el proceso electoral –el día dieciséis de marzo de dos mil trece– y además, la jornada electoral que va a ser el primer domingo del mes de julio del año dos mil trece; y que el Ayuntamiento electo se instalará en ceremonia pública solemne el día treinta de septiembre de dos mil trece, y concluirán sus funciones a las veinticuatro horas del día veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis; el Tercero, pues ya quedó sobreseído; y el Cuarto, también está señalando que el Concejo Municipal de Bacalar asumirá las funciones administrativas y políticas del Municipio que se crea el día once de abril de dos mil once, día siguiente al que tomarán posesión los Ayuntamientos constitucionales de los Municipios del Estado, y concluirá en sus funciones a las veinticuatro horas del día veintinueve de septiembre de dos mil trece.

Estos dos artículos –tal como lo señaló el Ministro ponente– en mi opinión no queda la menor duda de que se trata de artículos de naturaleza electoral, puesto que están refiriendo de manera específica las fechas en que se tienen que realizar tanto las elecciones como la jornada electoral, y además, cuándo va a tomar posesión el Ayuntamiento de Bacalar.

Pero, por otro lado, en el Decreto 433 –que es el otro Decreto que está siendo reclamado– aquí si bien es cierto, bueno, a las otras normas transitorias ni siquiera las leo porque esas están referidas a puras cuestiones administrativas del Municipio y con ellas coincido plenamente con lo dicho por el señor Ministro ponente en el sentido de que esas no tienen el carácter de electoral. Entonces, ahora lo que nos quedaría pendiente sería el análisis del Decreto 433. En el Decreto 433 se están modificando dos artículos constitucionales, que son el 134 y el 143, se está modificando el artículo tercero transitorio –que ya sobreseímos del Decreto 422– y además se está reformando el artículo 11 de la Ley Municipal del Estado.

Por lo que se refiere al artículo 143, quisiera leérselos, y perdón por hacerlo, pero es importante. ¿Por qué razón? Para determinar cuál es la naturaleza jurídica de este precepto y si en un momento dado estamos o no en posibilidades de impugnarlo desde el punto de vista de norma electoral y discutir su constitucionalidad o no, en esta acción de inconstitucionalidad.

El artículo 143 en realidad se está refiriendo a cómo se debe de llevar a cabo la elección de Concejos Municipales cuando hay desaparición de Municipios o cuando no están integrados, y está dando las reglas y las normas a que esto se refiere, pero para efectos de lo que a nosotros nos importa se adicionó este párrafo, y dice: “En los demás supuestos no previstos en los párrafos anteriores de este artículo, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, nombrará de entre los vecinos a un Concejo Municipal que asumirá las funciones del Ayuntamiento hasta en tanto entren en el desempeño de su encargo los integrantes del Ayuntamiento, electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, conforme a las leyes correspondientes.” Ésta es la parte que en realidad está siendo motivo de aplicación por parte del Congreso del Estado para el efecto de nombrar que en otros casos diferentes a los de cuando no hay desaparición de Ayuntamiento está nombrando un Concejo Municipal, y dice: “Ésta es la creación de uno nuevo, no es la desaparición”; sin embargo, como se trata de la creación de uno nuevo y no tenemos en este momento uno establecido; entonces, entra –en lo que dice este párrafo– en los demás supuestos. En los demás supuestos entonces se está aplicando el artículo 143.

Ahora, si nosotros leemos de manera aislada este artículo 143, incluso de manera total, yo diría: que el señor Ministro ponente tiene toda la razón, no tiene nada que ver con cuestiones de carácter electoral, simple y sencillamente se está refiriendo a las facultades

del Congreso del Estado para nombrar Concejos Municipales en los supuestos específicos de que no exista el Ayuntamiento por desaparición, porque no se pudo integrar, o bien, otros supuestos que es el que en un momento dado aquí se aplica

Y por su cuenta, el artículo 11 de la Ley Municipal, lo que está haciendo es reproducir de manera literal lo que se está estableciendo en este 143, de tal manera que aquí lo que tenemos que determinar es si es motivo o no de análisis; si nosotros vemos el proyecto que nos presenta el señor Ministro ponente, cuando ya se hace cargo de estas situaciones y una vez sobreseído –porque él sobreesee por lo que hace a los artículos 143 y al 11– en realidad lo que nos queda de manera específica son precisamente los dos artículos transitorios, el Segundo y el Cuarto, y los dos artículos transitorios que nos quedan, en realidad nada más están refiriéndose a fechas, pero en el análisis que se hace en el proyecto, sí se hace referencia al artículo 143 y se determina que el artículo 143 es el que establece de alguna forma la facultad del Congreso del Estado para poder nombrar este tipo de Concejos, y si ustedes ven en la página ochenta y dos, ya cuando se está haciendo el análisis del Segundo y del Cuarto, nos está transcribiendo los dos transitorios y lo que nos queda de los dos transitorios es, dice el Segundo: “La elección para el primer Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Bacalar, se realizará conforme a lo previsto por la Constitución Política del Estado y las leyes electorales, bajo las siguientes bases: a) El proceso electoral”, y ya nos empieza a dar las fechas y lo mismo sucede con el otro, pero en realidad está refiriéndose a la Constitución para efectos de la instalación, dice: “para la elección del primer Ayuntamiento”, entonces si bien es cierto, de manera aislada el artículo 143 podríamos considerar que no está referido a la materia electoral, lo cierto es que ya en la aplicación, prácticamente en los Decretos que se vienen combatiendo, pues sí se está aplicando la Constitución en esa parte en que se adicionó el artículo 143, diciendo que se trata

de otros casos distintos a los de cuando no se integró el Ayuntamiento y se considera que la creación de este Ayuntamiento entra dentro de estos supuestos y con base en lo determinado en el 143 es que se establecen ya las fechas y los pormenores que se relatan en el Segundo y en el Cuarto transitorios; entonces sobre esa base pues yo diría y además si nosotros vemos en lo que resta del proyecto, sí se viene haciendo algún análisis del artículo 143 ¿por qué? Porque es la referencia obligada, porque es la base constitucional con la cual se está determinando que los Municipios podían en nueva creación –al menos, este Municipio de Bacalar, como de nueva creación– podía nombrarse un Concejo Municipal sin necesidad de que hubiera elecciones.

Entonces por estas razones señor Presidente, yo sí me inclinaría de la misma manera que lo han expresado los señores y la señora Ministra que me han precedido en el uso de la palabra, que este artículo 143 y el artículo 11 en realidad de manera indirecta sí tienen relación con la norma electoral que ahora se está analizado. Incluso, tenemos varios precedentes de este mismo Pleno, donde hemos analizado si se trata de controversia o se trata de acción de inconstitucionalidad, si estamos o no en presencia de una norma electoral y tenemos precedentes específicos donde se ha señalado que efectivamente, las elecciones, no hay duda alguna, que se trata de la materia electoral pero que hay ocasiones como el nombramiento de un Presidente interino y tenemos muchos otros ejemplos más, donde este Pleno ha dicho que son situaciones en las que de manera indirecta está relacionada la materia electoral y que por tanto, es necesario su análisis en una acción de inconstitucionalidad de esta manera, pero además, en el caso de que estimáramos que no es materia electoral, yo pregunto ¿Cómo podría impugnarse esta situación? No habría posibilidad ¿por qué razón? Porque el partido político jamás podría hacerlo a través de una controversia constitucional, si no está en la acción de

inconstitucionalidad prácticamente no tiene la posibilidad de impugnar.

Por estas razones señor Presidente, yo sí me inclinaría además de los artículos transitorios Segundo y Cuarto que ha señalado el señor Ministro ponente por el análisis que ya de alguna manera también se hace en el proyecto respectivo del artículo 143 y del artículo 11 de la Ley Municipal. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. El señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. En relación con lo que acaba de mencionar la señora Ministra Luna Ramos quisiera recordar que en este caso, los Decretos impugnados no se fundan en la reforma constitucional, los Decretos impugnados son previos –bueno, el 422 quiero decir– el Decreto 422, es de una fecha anterior a la reforma al 143, entonces, no podríamos sostener que los Decretos impugnados se fundan en esa reforma constitucional o que esa reforma constitucional se esté aplicando a través de los Decretos que se están impugnando porque — insisto— el Decreto 422 es del mes de febrero y la reforma al 143 es del mes de marzo.

Por otro lado, y aquí les ofrezco una disculpa porque voy a tener que adelantarme un poco al estudio que se hace ya de los Decretos, nosotros no estamos analizando en el apartado correspondiente, la constitucionalidad del artículo 143, de hecho el análisis que hacemos en relación con la invalidez o no de los artículos Segundo y Cuarto del Decreto 422, lo hacemos en contraste directo con el 115, fracción I de la Constitución Federal, es decir, no pasamos por la Constitución local y la referencia que se hace a la Constitución local, es para tomar precisamente este dato o esta referencia —perdón por la redundancia— del plazo que se

establece para convocar a elecciones, en este caso, en el nuevo Municipio.

Entonces, no se está haciendo un estudio del 143 ni se está, digamos, fundando el estudio que hacemos en el párrafo cuarto que fue el que leyó la señora Ministra Luna Ramos, sino estamos haciendo referencia a los tres primeros párrafos del propio 143, que esos no han sido reformados, y estamos haciendo el contraste con el 115, fracción I, estableciendo que en el caso, en el caso de creación de un nuevo Municipio, deben regir los mismos principios que establece la fracción I del 115, es decir, la naturaleza emergente y provisional del Concejo Municipal.

Y por otro lado, en relación con las intervenciones de los demás señores Ministros, yo solamente reiteraría el argumento consistente en que desde mi punto de vista, decía incluso la señora Ministra Luna Ramos, la sola creación del Concejo Municipal, la sola instalación del Concejo Municipal, desde mi perspectiva, no afecta derechos electorales es una manera de atender al gobierno y a la administración de una colectividad que por "X" razón, no ha electo de manera popular a sus autoridades.

Así es que desde luego, sigo muy atento a los comentarios de los señores Ministros. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia por favor.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente, yo en este punto estoy con el proyecto, no le veo el contenido electoral al artículo 143 de la Constitución local ni al de la legislación secundaria que lo reproduce, están impugnados como preceptos autónomos, independientemente o no de su publicación, seguramente la demanda está en término y que se hayan o no

aplicado en el Decreto, no excluiría su estudio, si es que fueran de contenido electoral.

Conforme al 115 de la Constitución Federal los poderes públicos de los Municipios, se deben renovar a través de elección directa, pública de los ciudadanos, esa es la materia electoral propia de las elecciones municipales.

Ahora bien, en situaciones extraordinarias, cuando existe un vacío de autoridad municipal por las causas que establece el 115 de la Constitución Federal, los que fueron elegidos no se presentan a tomar posesión del cargo, los que están en funciones de pronto no se presentan a trabajar o renuncian, o simplemente desaparece el Ayuntamiento o la Legislatura lo declara desaparecido, se da una solución constitucional al inter, a la designación de una autoridad municipal provisional que debe tener la duración necesaria para que se produzca el acto electoral.

El nombramiento en el caso concreto por disposición de la Constitución estatal, debe recaer en integrantes, entre las propuestas de vecinos del Municipio que formulen los grupos parlamentarios representantes en la Legislatura; es decir, hay una elección indirecta que no se rige por los principios de la materia electoral propiamente dicha.

Tengo presente el caso de la ausencia del gobernador estatal, en donde le dimos carácter electoral a la elección de un gobernador por ausencia, del que fue constitucionalmente electo a través del voto directo. Pero llevar esto a estos preceptos, no lo veo con el interés que plantean los partidos políticos de la constitución del nuevo Municipio y de hasta cuándo va a durar el nuevo Concejo —el Concejo Municipal en funciones— como que ésa es su preocupación fundamental.

Yo estaría con el proyecto en esta parte, sin perjuicio desde luego de que son muy atendibles las exposiciones en contrario, y de que si ésa fuera la decisión del Pleno, pues nos llevará a retirar el asunto para que se haga el estudio de la constitucionalidad de estos dos preceptos que no vienen incluidos en el proyecto como materia de estudio. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Precisamente su comentario es el que me lleva a pedirles que continuemos la discusión de este apartado, precisamente por esta circunstancia, porque puede ir orientando — si fuera el caso— el destino final del proyecto, al retiro, o si se quiere, como hemos hecho en algunas otras ocasiones y tal vez aquí se preste, definir su constitucionalidad o inconstitucionalidad, eso ya lo veremos. En calidad de mientras, la señora Ministra Luna Ramos, luego el Ministro Cossío.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias. Yo nada más quería hacer una aclaración señor Presidente.

Leyendo la demanda que se presenta por el partido político, si ustedes ven los conceptos de invalidez, está reclamándose no solamente el artículo 35 de la Constitución, también el artículo 115, y precisamente en relación con el artículo 143 de la Constitución del Estado, donde se dice: “De lo anterior se desprende que las únicas causas por las que se puede sustituir al Ayuntamiento por un Concejo Municipal, son en el caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros”. Dice muchas cosas más, pero dice: “Es de señalar que el artículo 143 de la Constitución de Quintana Roo, antes de la reforma cuya invalidez se impugna, resultaba acorde con las bases de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previendo los mismos sujetos para la designación de un Concejo

Municipal y sin realizar excepciones a los requisitos que deben cumplir los integrantes”.

Y luego, el tercer concepto también está referido a este Decreto y al artículo 143, donde está diciendo que: “Precisamente con esa situación se está violando la posibilidad de que puedan nombrar un Ayuntamiento a través de la elección popular”. Entonces, pues creo que sí hay una impugnación específica de ese artículo en materia, quizás no directamente electoral, pero sí de manera indirecta al referirse a la materia electoral. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Teniendo a la vista la demanda, creo que son dos impugnaciones a dos ordenamientos concretos. Imaginemos nada más esta situación: Que no se hubiera impugnado el Decreto de creación por el PRD, todo lo relacionado con la creación, sino que se hubiera impugnado simplemente el Decreto 433, que se refiere a los artículos 143 y 11. Diríamos: ¿No, no es materia electoral? Es que éste me parece que es el fondo del problema ¿Por qué? Porque pareciera que tenemos que sostener la validez o la existencia o lo que fuere, del Decreto de creación, precisamente en la reforma constitucional.

Entonces, supongamos que éste hubiere sido el tema, pues creo que hubiéramos dicho, al menos en mi caso, sí, sí es una materia electoral, creo que se pueden desagregar las dos cosas. Y esa acción de inconstitucionalidad consecuentemente, si le afecta, no le afecta; es decir, nada de ese tema me parece que esté a discusión en este momento.

Entonces, yo como me presento el tema, insisto, es desagregadamente.

Tenemos todo el asunto de los Transitorios, que crean hacen y deshacen, son normas generales, sí, son de carácter electoral, sí, pues entonces ahí está una afección.

Segundo tema. Tengo una manera en que se crean Concejos, participan y actualizan, completamente desvinculados, también creo desde esa perspectiva que es electoral.

Ahora bien, habría una posibilidad de a la mejor no retirar el proyecto, pero es una posibilidad, porque a partir de la página noventa y uno, se está diciendo: “No obstante, es el caso de tener en cuenta el contenido del 143”, y si el artículo 143 y el otro son iguales, con las mismas razones complementadas, creo que con eso podríamos inclusive salir en este mismo caso, ya luego vemos si estamos de acuerdo o no con el análisis.

Pero creo de verdad, que si sólo se hubiera impugnado el artículo 433, no habría una razón, al menos para mí, para poder decir que no es electoral.

Consecuentemente, yo sí sigo estando en contra y porque analicemos esos dos preceptos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Voy a dar un punto de vista que se conecta mucho con lo que acaba de decir el Ministro Cossío y la Ministra Luna Ramos, y que justifica un tanto el último comentario que hice, en el sentido de que tal vez pudiéramos inclusive no retirarlo sino resolverlo aquí, porque está totalmente emparentada la causa de la naturaleza electoral de la norma con el sentido de su inconstitucionalidad, en tanto que si utilizamos los argumentos de los precedentes, las expresiones del 87 y la 88, este tipo de normas, decía en relación con aquellas, pero opera para acá, se pueden catalogar como normas de carácter electoral, ya que se encuentran vinculadas directamente con competencias del Congreso local, que desplazan o sustituyen la celebración de

procesos electorales y en consecuencia, los derechos político-electorales; o sea, sí hay desplazamiento, en tanto que los dos párrafos cuartos, del 143 y del 11, tienen un contenido electoral en tanto que regulan fuera de los supuestos del artículo 115, y esto es algo que nos lleva al tema de constitucionalidad, las circunstancias en las cuales podrán ejercer funciones, funcionarios no electos, consejeros municipales y la temporalidad; esto es materia electoral. Si esto es materia electoral, es susceptible de ser estudiado.

Pero la conexión con el artículo 115 precisamente y la similitud de las normas del artículo 11 de la Ley Municipal, con el 143 constitucional, nos lleva a la inconstitucionalidad en una situación así considerada.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí, gracias señor Presidente.

Bueno, me parece que es evidente que la mayoría de los señores Ministros tienen una opinión contraria en cuanto a la naturaleza electoral, concretamente del artículo 143 de la Constitución local y del artículo 11 de la Ley de Municipios.

Aquí quisiera pedir, si es posible, una precisión, porque se reforman dos párrafos. Uno, en donde se establece que en casos diversos a los previstos en las fracciones anteriores, se establezca un Concejo Municipal, y otro párrafo en donde se establecen los requisitos que deben reunir las personas que sean nombradas como miembros del Concejo Municipal respectivo.

Entonces, si la postura de la mayoría de los señores Ministros es en el sentido de considerar como electorales ambas disposiciones; es decir, los dos párrafos, o si podríamos hacer una distinción ahí, para

decir: Bueno, sólo resultaría de naturaleza electoral el que establece la creación de los Concejos Municipales, o más bien la instalación de los Concejos Municipales en casos distintos a los de desaparición de poderes o renuncia o no toma de posesión, y pudiéramos mantener la afirmación de que no es electoral el párrafo que se refiere a los requisitos que deben reunir las personas que van a ser nombradas como miembros del Concejo Municipal, eso por una parte. Y por otra, estimo también, y bueno, sería una súplica a este Tribunal Pleno, el tratar de resolver el asunto con las bases que se han planteado.

Como les decía, como los Decretos impugnados no se fundan en la reforma constitucional ni legal, por la razón que ya dije, porque la reforma constitucional y legal es posterior a los Decretos, pues creo que son independientes los estudios de la reforma constitucional y legal, y del Decreto 422, en sus Transitorios Segundo y Cuarto, ¡claro! la razón si este Tribunal Pleno entrara al estudio respecto del Segundo y Cuarto Transitorios del Decreto 422 y lo estimara aceptable, esto perfectamente podría servir de base para hacer el análisis de la constitucionalidad de la reforma al cuarto párrafo del 143 constitucional, si así lo determinaran.

Pero en fin, creo que sí habría que precisar esta cuestión de los párrafos del 143, y bueno pues la atenta súplica de que no se considerara el retiro del asunto sino aprovechando ya esta enriquecedora discusión poder llegar a una conclusión. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo. Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Para fijar mi posición en este asunto no he hecho uso de la palabra. Yo discrepo del proyecto en que los artículos 143, párrafo cuarto, de la Constitución de Quintana Roo, y el 11, párrafo

cuarto, de la Ley de los Municipios, éstos dos sí impugnados no tengan relación con la materia electoral.

Para mí, siguiendo precisamente lo que se ha señalado acá respecto de la diversa Acción de Inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada, estos numerales sí se vinculan con la materia electoral, puesto que al prever que para los casos no previstos en los párrafos anteriores de dichos artículos, la Legislatura del Estado nombrará entre los vecinos un Concejo Municipal que asumirá “las funciones del Ayuntamiento hasta en tanto entran en el desempeño de su encargo los integrantes del Ayuntamiento electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos conforme a las leyes correspondientes”, implícitamente está permitiendo la integración de un Concejo Municipal por tiempo ilimitado, según se lleven a cabo elecciones ordinarias.

Considero que se confirma esta interpretación en que los párrafos que preceden al que nos ocupa, el cuarto, aun cuando prevén la existencia de un Concejo Municipal para los supuestos de falta de Ayuntamiento que enuncia, ello es sólo para que funcione mientras se convoca a elecciones extraordinarias para elegir a quienes deberán integrar el Ayuntamiento, dice el artículo: “En un plazo no mayor de seis meses, o bien, cuando desaparezca el Ayuntamiento en los últimos dos años del período para el que fue electo, y por ende, se prevé la existencia de un Concejo Municipal que concluirá el período respectivo”.

Así pues, para mí, el párrafo cuarto cuestionado en los numerales 143 y 11, a los que ya me referí y que alude “a casos diversos”, constituye una excepción a los supuestos anteriores e indudablemente deja totalmente abierto el tiempo que durará en funciones el correspondiente Concejo Municipal, por lo que implícitamente sí se está desplazando la elección de su Ayuntamiento, y por tanto, se está desplazando el voto activo hasta

el momento en que haya elecciones extraordinarias, lo que en todo caso es similar a los supuestos de los artículos que sí se consideran en la propia consulta como materia electoral.

Por tanto, estimo que respecto de los citados numerales 143, párrafo cuarto, y 11, párrafo cuarto, no es dable sobreseer por falta de legitimación del partido político accionante y debe analizarse su constitucionalidad, lo que definitivamente incidirá -no me cabe duda- en el estudio de fondo del asunto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Muy brevemente. Yo no iba a intervenir porque pienso que sí son electorales, por lo tanto deben analizarse; sin embargo, ante la pregunta del Ministro Pardo, a mí me parece importante precisar algo, este es, podríamos llamar un sistema o un subsistema normativo establecido en la Constitución del Estado, precisamente aquí sí, con una base constitucional, que es el 115, en su fracción I, y particularmente en su párrafo segundo; es decir, ¿qué es lo que hace aquí la Constitución del Estado? Está previendo precisamente lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No me voy a meter al fondo, porque ahí precisamente tengo un diferendo con el proyecto, pero ¿qué es lo que establece? Establece una regla general para los Ayuntamientos que deben ser digamos integrados mediante elección popular con todas las características que señala. Sin embargo, precisamente el segundo párrafo de esa fracción I, establece la excepción, que es cuando el Ayuntamiento por las razones que sean, no se presenta como ya lo explicó claramente el Ministro Ortiz, etc., desaparece, digamos, ya no puede funcionar y si lo vemos, y esto es importante para el resto de la discusión, el Constituyente Federal, establece distintos

sistemas y esto es muy importante para mí, me salto al segundo párrafo para obviar: “los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrá ser reelectos para el período inmediato –y aquí viene la parte importante para esto, lo está previendo el Constituyente Federal- las personas que por elección indirecta - ¡jojo!, está previendo la figura de la elección indirecta- o por nombramiento, o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser”. Entonces, Aquí hay un referente en mi opinión muy importante, y lógicamente todo este sistema y subsistema de normas, afectan, -yo no digo indirectamente- afectan el sistema de derechos políticos, porque no nada más es el activo, es el pasivo también, a votar y ser votado, a llegar a los cargos que por regla general deben ser de elección popular, pero que la propia Constitución establece que por diferentes motivos puede ser a través de otro sistema. Por esas razones, considero que es electoral en los dos casos. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Señor Presidente, gracias.

Tampoco pensaba hacer uso de la palabra en este tema, a mí me han convencido quienes afirman que el párrafo último y el penúltimo reformados el dos de marzo de dos mil once, del artículo 143 de la Constitución del Estado de que hablamos, son continente de materia electoral indirecta; por tanto, pueden ser objetados en la acción de inconstitucionalidad, pueden ser impugnados, pero no he escuchado ninguna sola razón por la cual se diga que son inconstitucionales. Pienso que cumplen con los estándares de la

Constitución; efectivamente, artículo 115, fracción I, párrafo último cuando menos, y no sé, el segundo también me está indicado el señor Ministro don Fernando Franco, porque le acaba de dar lectura; entonces, no veo ningún inconveniente en que haciendo este cotejo tan simple, se diga que son constitucionales.

Se dijo algo más que me preocupó un poco y me voy a referir a ello, que lógicamente afectan, junto con otras normas, el derecho a votar y ser votado, no estoy de acuerdo con eso, pero no quiero incidir más y luego les diré por qué. O si me permiten un minuto, de una vez lo digo; un ciudadano cualquiera, ¿tiene hoy el derecho a votar y a ser votado? ¡Sí!, pero cuándo va a ejercer el derecho, cuando haya elecciones; entonces, el problema aquí es que se violentan otros principios del artículo 115, con la postergación de la fecha que por principio constitucional debe de existir, pero no por previsión expresa en el caso concreto. En conclusión, se violan derecho electorales, pero no el derecho a votar y ser votado y luego entraría en mayores particularidades al respecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Aguirre Anguiano. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, muy brevemente, simplemente para manifestar que en mi opinión también estos dos preceptos son materia electoral de manera completa, porque además de lo que ya se ha dicho aquí, inciden en la democracia representativa. No estamos ahora discutiendo si son constitucionales o no, simplemente materialmente hablando, inciden en esta democracia representativa, no tienen libertad de configuración las entidades federativas para poder disponer, tratése de Municipios nuevos o no, la forma como se integran estos Concejos, ni el tiempo que duran etcétera, ya será

cuestión de analizar si en el caso concreto se satisfacen o no los requisitos.

También estimo que con el análisis que se hace en el proyecto, se comparta o no, tenemos los elementos necesarios por su íntima vinculación, para que no se retirara el proyecto, máxime cuando se trata de una materia electoral que por su propia naturaleza urge ser resuelta. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Tengo que rectificar mi postura, mientras hablaba yo en la anterior intervención recordé el caso de la elección indirecta de gobernador, cuando el que está en función falta, ahí discutimos ampliamente el tema y la decisión fue que se trata de materia electoral. Además de esto, los argumentos abundantes que se han dado esta mañana me convencen plenamente en el sentido de que son normas electorales y deben resolverse, también me manifiesto conforme en que hagamos el esfuerzo de hacer de una vez la declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad, según proceda.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Ortiz Mayagoitia, tenemos instaladas en el Considerando Quinto, causas de improcedencia y en principio, en estos temas, no ha habido pronunciamiento de objeción en relación con los artículos Tercero, Quinto y Sexto Transitorios del Decreto 422; en relación con ellos tácitamente, sin haber hecho alguna manifestación, hemos aceptado la improcedencia en relación con ellos y se los consulto en forma económica si estamos de acuerdo para ir desahogando estos temas. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Hay una mayoría expresada ahora en cuanto a justificación de su percepción, de su apreciación, en relación con la naturaleza de

estos artículos 143 y 11 de la Ley Municipal, en relación a sus contenidos electorales, lo que ya hace suficiente la determinación para efectos de estudiarlos en el fondo. Si esto es así, el señor Ministro Pardo había manifestado sostener su posición. La consulto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Bueno, no señor Presidente, había planteado este enfoque por lo inédito del caso que se analizaba, pero desde luego escuchando las opiniones de las señoras y señores Ministros, también llego a la convicción de que sí pueden considerarse de naturaleza electoral aunque de manera indirecta, como decía el Ministro Aguirre, estos preceptos el artículo 143 de la Constitución local y el artículo 11 de la Ley de Municipios. En esa medida, no tendría inconveniente en cambiar la postura que asume el proyecto y ajustarlo a las consideraciones que se han expresado en esta sesión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tendríamos aquí también manifestada una unanimidad en relación con este tema. Esto es procedencia para el artículo 143 constitucional local y el artículo 11 de la Ley Municipal ¿De acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

En votación económica y con la precisión que haga el señor secretario concreta de la identificación de los ordenamientos.

Quedarían señor Ministro ponente, en relación con la improcedencia, otros temas que consulto a los señores Ministros si están de acuerdo con la propuesta del proyecto. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí señor Presidente, en el Considerando Quinto se analizan, en el proyecto que les fue repartido, otras causas de improcedencia que se hacen valer por parte del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. La primera es en la que establece que las normas impugnadas no deben ser

consideradas como de carácter general y en el proyecto se dan las razones por las que estimamos que sí tienen esta naturaleza de normas generales los Decretos impugnados.

Y, por otro lado, en una diversa causal de improcedencia que hace valer el Poder Legislativo del Estado, alega que resulta improcedente la acción intentada porque, según se manifiesta, se están alegando violaciones a tratados internacionales y no a la Constitución Federal, y en ese punto también la propuesta del proyecto es desestimar esta causal de improcedencia, porque se evidencia que en la demanda correspondiente se planteó transgresión a los artículos 1, 14, 16, 39, 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Federal. Así es que pues se pone a consideración de este Honorable Pleno el desestimar estas dos causales de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración. No hay objeciones, en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Con esto estimamos resuelto este Considerando Quinto en relación con las causales de improcedencia, y subsisten para el estudio de fondo los dos preceptos que hemos considerado procedentes y la propuesta completa del proyecto de los artículos Segundo y Cuarto Transitorios del Decreto 422.

Aquí prácticamente entraríamos al tema para efectos de la solución de este asunto en relación, en principio, con la validez constitucional de los dos párrafos cuartos, del 143 y del 11 de la Ley Municipal.

Del párrafo cuarto del artículo 143 constitucional, la pregunta creo que sería, si es válido constitucionalmente prever un supuesto para el nombramiento de Concejos Municipales no previsto en el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal. Y en consecuencia, impedir el ejercicio del derecho de voto activo y pasivo de los ciudadanos, creo que ésa es la pregunta en el tema constitucional,

si estamos a favor o estamos en contra, decimos sí o no, o si hay alguna propuesta, el tema está puesto en la mesa para ese efecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¿Ya estamos en fondo?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí. Es 143, en función del artículo 115 y con los plazos que vienen aquí, pero esta fue una sugerencia. Está a consideración del señor Ministro ponente o de los señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí señor Presidente.

Partiendo de la base de que vamos a estimar como de materia electoral o de naturaleza electoral, el 143 de la Constitución local, que me parece que por razón de orden lógico debiéramos iniciar con este análisis el Considerando Sexto.

Me parece que el tema esencial es el que usted plantea señor Presidente, es decir, el argumento o el concepto de invalidez se hace derivar de manera esencial de que el artículo 115, en su fracción I, establece de forma taxativa las hipótesis en las que procede la figura del Concejo Municipal, y en esa medida se llega a la conclusión de que en el presente caso, como el artículo de la Constitución local habla de “en los demás supuestos”, se hace un razonamiento en el sentido de que va más allá de lo que establece la fracción I, del artículo 115 y de ahí deriva, por supuesto, la inconstitucionalidad, y también se hace referencia al tema de, bueno es el artículo 143 de la Constitución local, no establece un plazo para convocar a las elecciones correspondientes, una vez establecido el Concejo Municipal en los casos diversos a los que se refieren las fracciones anteriores. Así es que me parece que el análisis respectivo pudiera descansar sobre estos dos puntos.

En el estudio que se propone de los Decretos propiamente, hacemos una propuesta en el sentido de estimar que el artículo 115, en su fracción I, no debe ser interpretado de manera limitativa, y

que el caso concreto de la creación de un nuevo Municipio comparte la naturaleza provisional y emergente de la figura del Concejo Municipal, y en esta medida concluimos que no hay inconstitucionalidad en cuanto a la figura, propiamente dicha, del Concejo Municipal.

Ya el tema de la duración, en este caso de las funciones del Concejo Municipal, en el estudio que se propone se estima contrario a la Constitución, pero me parece que esas serían las bases de análisis en relación con la constitucionalidad o no del artículo 143, párrafo cuarto de la Constitución local. Y por lo que hace al párrafo quinto, en el que se establecen los requisitos que deben reunir las personas que vayan a ser nombradas en este Concejo Municipal, ahí el argumento concreto es que, insisto, el artículo 115, fracción I, constitucional, establece que las personas que vayan a ser nombradas como Consejeros Municipales, deben reunir los mismos requisitos que los Presidentes Municipales, y no obstante ello, en este párrafo quinto del artículo 143, se establece una excepción a esta norma del artículo 115, fracción I, porque se elimina el requisito referente a que no deben estar desempeñando algún cargo público al momento del nombramiento; es decir, se establece una excepción en cuanto a uno de los requisitos que se alega no está prevista en el artículo 115, fracción I.

En esencia, estos son los planteamientos de inconstitucionalidad, por lo que hace al artículo 143, y que prácticamente se reiteran, por lo que se refiere al artículo 11 de la Ley Municipal, porque es una repetición literal del texto constitucional local. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Franco, después el Ministro Aguirre, y después el Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Señoras y señores Ministros, voy a hacer una intervención general para plantear una duda que tengo respecto al sentido y a las consideraciones del proyecto, porque me parece que es muy importante reflexionar algunos aspectos.

Parto de lo que señalaba el ponente, y que comparto totalmente, de que los precedentes no son aplicables o puntualmente aplicables a este caso.

Particularmente se refirieron al de Chiapas, al 87/2009, y su acumulado 88/2009. ¿Por qué? Porque en ese caso se refirió a Municipios ya creados y a una situación que se generó precisamente con el fin de empatar elecciones y en donde se tomó una decisión general para todos los Municipios del Estado que ya existían.

En el caso de Bacalar, el caso que nos ocupa; en primer lugar, es la creación de un nuevo Municipio. Quiero señalar que no encuentro ninguna base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiera a esta posibilidad de los Estados; sin embargo, creo que nadie ha mencionado jamás que no la tenga; de hecho la hemos validado en distintos precedentes, sin hacerlo expresamente, implícitamente hemos reconocido la facultad de los Estados de crear nuevos Municipios, y evidentemente creo que el contraste respecto de los precedentes, es que aquellos han sido de manera general con Municipios ya establecidos dentro de las normas que se les aplican, mientras que en este estamos en un caso, primero, excepcional de creación de un Municipio en este sentido; y segundo, además de excepcional, particular; es decir, la creación de un solo Municipio por las razones que el Estado haya tomado en cuenta conforme a su propia regulación.

Consecuentemente, pienso que tenemos que aceptar que ante la ausencia de una norma expresa en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, y ante lo que entiendo ha sido una visión unánime de esa facultad de los Estados, la tenemos que reconocer fundamentalmente en la disposición constitucional prevista en el artículo 40 que habla de la soberanía en su régimen interno; consecuentemente, se puede derivar la facultad de los Municipios en este sentido.

Ahora bien, siempre he sostenido que debe analizarse el caso concreto en sus méritos para poder determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una determinación, sea a nivel federal o sea a nivel estatal, y creo que es el caso, creo que tenemos que analizar o tratar de dilucidar si esta decisión del Estado se puede entender a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que necesariamente es el contraste en la acción de inconstitucionalidad, como una decisión que pueda entenderse dentro de la regularidad constitucional, e insisto, la dificultad para mí, en este caso, es que no tenemos ninguna norma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refiera al caso de la creación de un nuevo Municipio en un Estado; luego tenemos que atender el tratar de hacer una interpretación general derivada de los principios, tanto del régimen federal, de las facultades que le competen a los Estados y de los principios que rigen ciertas materias que están establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y creo que para ello tenemos que hacer un juicio de ponderación constitucional en función, primero, del marco constitucional que rige esta materia; segundo, algo que hemos discutido mucho, la facultad de libre configuración de los Estados, a mí me parece que esto es muy importante de nueva cuenta aquí, y ya lo hemos analizado en otros asuntos; en tercer lugar, la razonabilidad de la decisión y su carácter objetivo o no en el caso concreto; y finalmente, si hay una proporcionalidad razonable entre la medida adoptada y la finalidad que se persigue.

Ahora bien, qué es lo encuentro, encuentro que el Estado de Quintana Roo crea un Municipio obviamente dentro de los ya existentes, que es el de Bacalar, y justifica la creación de ese Municipio con las determinaciones que se ajustan a la Constitución del Estado, y toma la determinación de nombrar un Concejo, figura que tampoco está prevista en la Constitución, pero que obviamente se puede deducir, y así lo ha interpretado este Pleno, del 115 en particular de la fracción I, párrafo segundo, para enfrentar situaciones excepcionales; luego estamos, frente a una situación verdaderamente excepcional, con la creación del nuevo Municipio.

Ahora, el Estado de Quintana Roo toma la determinación de que por los tiempos en que se logra la reforma constitucional para constituir el nuevo Municipio, se constituya a un Concejo Municipal para que ese Concejo esté hasta en tanto se convoque a la siguiente elección constitucional municipal, para el resto de los Municipios, coincidente, en este caso –entiendo- con la elección de gobernador; lo cual lleva a un plazo en principio largo, efectivamente, serían - depende de cómo lo contemos- dos años nueve meses.

El proyecto considera que esto violenta los derechos –y aquí lo subrayo, porque así lo dice expresamente- político-electorales de los ciudadanos de ese Municipio, al privarlos de la elección popular de las autoridades de ese Ayuntamiento para el Municipio; es una de las conclusiones, por eso yo decía que sí se puede considerar que en la ecuación podemos hablar de una violación a los derechos pasivo y activo del voto; pero independientemente de esa parte, lo que encuentro es que lo que deberíamos ponderar en este Pleno es si las razones que da el Estado o que tomó en cuenta, para tomar esta decisión, resultan razonables desde el punto de vista constitucional.

En el proyecto, a fojas treinta y uno, se da cuenta con lo que se manifiesta y se dice: “Las razones son, entre otras, empatar las

elecciones del Municipio de Bacalar con la de los otros Municipios, lo anterior atendiendo la reforma constitución federal del trece de noviembre de dos mil siete, que sujetó a los Estados de la República, a adecuar sus Constituciones locales, a efecto de hacer coincidir sus jornadas electorales, con las jornadas electorales federales; segundo, que me parece que no es un argumento menor, respecto de las condiciones que pueda tener cada una de las entidades: Optimizar el gasto público; tercero, dar tiempo para preparar a la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos y deberes cívicos, permitir un tránsito pacífico y ordenado de las autoridades salientes a las de la próxima elección y con ello evitar precipitaciones e improvisaciones; y cuarto, dar tiempo a que se emita la normatividad que organice el Municipio y la prestación de los servicios que tiene a su cargo. Hay otras razones, pero estas son las que consigna el proyecto, y yo me quedaría ahí.

Ahora bien, evidentemente el Estado pudo haber tomado la determinación de nombrar el Concejo para arrancar el funcionamiento del Municipio y que se convocara a una primera elección para nombrar a un Ayuntamiento electo popularmente.

El proyecto propone que se utilice analógicamente el plazo que se establece para elecciones extraordinarias en seis meses. Yo creo que las condiciones pueden ser muy diferentes –insisto- aquí es donde -en lo personal- respeto mucho el derecho de libre configuración de las entidades federativas.

Si lo vemos en aislado podría ser mucho tiempo, pero si lo vemos, la elección anterior se celebró unos meses antes, el proceso de reforma constitucional, objetivamente hablando, no tiene un control, el Congreso local puede evidentemente manejar sus tiempos, pero no tendría el control –me refiero- formalmente, sobre los tiempos de los Ayuntamientos que tienen que aprobar sobre todo tratándose de la creación de un nuevo Municipio.

El hecho es que esto se da, me refiero a la entrada ya del primer Concejo como Ayuntamiento de ese Municipio, el once de abril de dos mil once.

Se habían celebrado elecciones el cuatro de julio de dos mil diez, o sea son escasos ocho o diez meses entre una y otra, evidentemente a la toma de posesión del once de abril del dos mil once al treinta de septiembre de dos mil trece como está planteado habría dos años nueve meses y es mucho tiempo, se dice: “sí, pero no son los tiempos, porque el proceso electoral tiene que iniciar antes” consecuentemente, me parece que esto tendría que ser analizado en sus méritos, no por el hecho de que sean dos años nueve meses se están violentando -en mi opinión- necesariamente los principios democráticos previstos en la Constitución, porque –insisto- es una situación excepcional. De ninguna manera se puede decir que se conculcan los derechos democráticos de la ciudadanía de ese Municipio dado que se está previendo la elección siguiente; en mi opinión, la ponderación es si son razonables las argumentaciones que se dan por parte del Estado para decir: “bueno y ahora este Concejo va a durar este tiempo para poder lograr esto” y luego se va a ir a la elección democrática y a partir de ahí habrá una regularidad democrática en las elecciones; consecuentemente –insisto- lo planteé desde el principio como una duda muy fuerte que yo tengo respecto a las consideraciones y el sentido del proyecto, porque me parece que esto es una determinación que compete a los Estados, y honestamente, en principio, yo no encuentro una arbitrariedad en la decisión del Estado frente a las razones que esgrime. Por supuesto el argumento de enfrente puede ser el que tiene el proyecto y puede ser categórico de que el párrafo primero de la fracción I establece que deben ser gobernados por Ayuntamientos electos popularmente; no obstante ello, tenemos muchas excepciones.

El Presidente de la República, si su ausencia se da en los últimos cuatro años no hay elección popular y dura dos terceras partes de su administración. En el único caso federal de la creación de un nuevo Estado que yo pude consultar, porque hubo dos simultáneos, uno no lo pude consultar, pero en el caso de Quintana Roo, la decisión del Constituyente Permanente Federal fue que al gobernador lo designaría el Senado de la República en tanto se resolvía la organización del Estado, y ese primer gobernador duró los seis años de esa administración, y luego se hicieron las elecciones ya regulares.

Consecuentemente, en principio planteo estas cuestiones porque me parece que es importante que se tomen en cuenta, y este Pleno llegue a la decisión que considere conveniente, y además, respeta los principios constitucionales. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted Ministro Franco. Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente, no les diré nada nuevo si afirmo que nuestra Constitución contiene valores, principios, normas ordinarias rigidizadas, pero básicamente es una Constitución de principios, hay quien refuta esto, diciendo: bueno, pero en países muy cercanos son solamente siete artículos, y algo así como veintinueve o veintiocho o treinta enmiendas, no sé cuántas se hayan acumulado en últimas fechas.

Pues sí, pero la realidad es que tienen decenas y decenas, si no es que cientos de tramos normativos, y de esto, a que sean normas rigidizadas, creo que hay un paso muy sencillo, pero el caso, y en esto es a lo que quiero llegar, es que la Constitución no es omnicomprensiva, ahí donde hay un principio, pues hay que aplicarlo y hay que interpretarlo, porque si tratara de ser omnicomprensiva, de normar todas las aplicaciones posibles del

principio, se convertiría en un recetario de cocina, póngale tres pellizcos de sal, cuatro cucharadas de azúcar, un par de tazas de harina, hágase el amasijo, yo que sé, y sale el producto. Pero las Constituciones desde luego, todos sabemos que no son esto.

Respeto, desde luego, la libre configuración propia del régimen interno de los Estados, eso nos dice la Constitución; pero por otro lado, hay principios constitucionales que permean todo, que no puede tener una libre configuración ningún Estado de la Federación en contra de un principio de la Constitución, y me voy al artículo 115: "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa". Esta es la regla general, éste es un principio, pienso que inconvencional, omnicomprendido para todos los accidentes que pueda haber respecto a esto por supuesto que no, pero el principio es el principio.

Y, en el párrafo último, encuentro otro principio, dado que nuestra Constitución no prevé qué pasa con el Ayuntamiento, el Municipio nuevo, el recién advenido, el recién reconocido como tal respecto a quién lo debe de gobernar y hasta cuándo, no puede haber una elección previa de algo que todavía no tiene existencia jurídica, conceptual, material, territorial, todo lo que necesita tener un Municipio, entonces la elección directa debe de ser posterior, por supuesto al reconocimiento de existencia del Municipio, pero ¿será tan eficaz la ciudadanía organizada para hacer una elección, de suerte tal que el día que entra constitucionalmente a la vida un nuevo Ayuntamiento, ese día haya elecciones, y ese día se cumpla con ese principio?, pues no es así, necesita haber un lapso.

Nos vamos al último párrafo del artículo 115 constitucional, él nos dice principios que hay que entresacarlos, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, no, pues ya empezamos mal, no es el caso, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, tampoco, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, no hay suplentes, ni que se celebren

nuevas elecciones, no ha habido anteriores. Las Legislaturas de los Estados, designarán entre los vecinos a los Consejeros municipales que concluirán los períodos respectivos. Aquí encuentro un principio que debe de aplicarse a la creación de nuevos Municipios. Y luego dice: “Estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley en cuanto a sus previsiones generales, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.”

¿Cuánto deben de durar? Hasta la conclusión del período. Éste es el punto: Si hay un período que se venza antes de dos mil trece, hasta ahí debe de durar el Concejo Municipal así nombrado, si no va a haber otro período hasta entonces, por más que nos parezca prolongado en el tiempo, no conviene, desde el punto de vista del funcionamiento constitucional un tramo discontinuo en la duración de los Municipios, un Municipio que tenga elecciones fuera de tiempo. Aquí sí creo que hay una contrariedad con los principios, hasta de ahorro económico, no se optimizan los recursos si se obra así, ir a contrapaso con otros plazos; y aquí sí para eso vamos a alegar la libre configuración, un poco se sugiere en el proyecto: Deberán de proceder en la forma correspondiente dentro de la lógica que Dios les dé a entender de acuerdo con su reglamentación interna o con sus leyes internas.

Si hay alguna elección que se pueda empalmar antes con esta –de carácter municipal– yo digo que hasta ahí debía de durar el Concejo, y si no, hasta donde dice la ley, ¿qué se le va a hacer? Qué es mucho tiempo. ¿Es mucho tiempo en función de qué? Yo recuerdo otro caso que analizamos en donde, no recuerdo si tres o cinco Ministros decían que era mucho un año, pues sí, la estimativa personal nos puede llevar a apreciar o depreciar el tiempo según nuestro reloj interno, pero aquí la lógica del sistema constitucional es la que en principio –creo yo– que debe de primar. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. No cabe duda que el debate abierto, directo, del análisis de constitucionalidad es importante, es definitivo, es ya una decisión el no haber retirado el asunto sino con los elementos que tenemos decidirlo; siento que en la próxima sesión –el próximo lunes– el señor Ministro ha pedido, y reservamos su intervención para el próximo lunes, creo que este ya no es un tema de dos o tres minutos, sino que hemos tenido inclusive ahorita una participación del Ministro Franco que también nos lleva a otra perspectiva que habremos que tomar en cuenta en la conclusión del análisis de estos temas que será el próximo lunes. Voy a levantar la sesión para convocarlos precisamente a ella –a la del próximo lunes– a la hora de costumbre, y para esos efectos se levanta la sesión.

(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)