

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 11 DE OCTUBRE DE DOS MIL SIETE.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	<p>LISTA OFICIAL ORDINARIA TREINTA Y TRES DE 2007.</p>	
59/2006	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Coxcatlán, Estado de San Luis Potosí en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, demandando la invalidez de los artículos 2, 3, 7-A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 19, 20, 21, 21A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 28-B, 72-A y 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, así como de los artículos 3º, fracciones XV y XVI, 9-A, 9-B, 9-C, 9-D, 13, 64 y 65, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, contenidos en el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la normatividad mencionada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA)</p>	<p>3 A 61 EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES 11 DE OCTUBRE DE DOS MIL SIETE.

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

OLGA MA. SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión, señor secretario sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor con mucho gusto, se somete a la consideración de los señores ministros los proyectos de las actas relativas a las sesiones públicas número seis, solemne conjunta de los Plenos de esta Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal y número ciento dos ordinaria, celebradas el martes 9 de octubre en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están a consideración de los señores ministros las dos actas con las que se dio cuenta y que previamente les fueron repartidas.

Si no hay comentarios les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE).

QUEDARON APROBADAS LAS DOS ACTAS SEÑOR SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor muchas gracias.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 59/2006. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE COXCATLÁN, ESTADO
DE SAN LUIS POTOSÍ EN CONTRA DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEL
PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, 3, 7-
A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D- 17-E,
17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J- 19, 20, 21, 21-
A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 28-B, 72-A Y
79-A DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y
TELEVISIÓN, ASÍ COMO DE LOS
ARTÍCULOS 3º, FRACCIONES XV Y XVI,
9-A, 9-B, 9-C, 9-D, 13, 64 Y 65, DE LA LEY
FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES,
CONTENIDOS EN EL DECRETO POR EL
QUE SE REFORMARON, ADICIONARON
Y DEROGARON DIVERSAS
DISPOSICIONES DE LA NORMATIVIDAD
MENCIONADA, PUBLICADO EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL
11 DE ABRIL DE 2006.**

La ponencia es del señor ministro Juan N. Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Recordarán los señores ministros que ya se dio cuenta con esta controversia, hizo la presentación el señor ministro ponente, y estamos comentando el tema relativo a la legitimación de las partes, tomamos registro de la observación del señor ministro Góngora Pimentel, en el sentido de que, desde su punto de vista los Municipios sí tienen la representación de las comunidades indígenas, el proyecto sustenta lo contrario.

Alguno de los señores ministros desea intervenir en este tema.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Seguramente recuerdan tanto las señoras ministras como los ministros, que tuvimos una gran cantidad de controversias constitucionales, en relación con lo que se decía popularmente pero que aun en sus documentos, así lo llamaban “La Ley Indígena”, que no era ninguna Ley Indígena sino era la reforma al artículo 2º de la Constitución en la parte en que precisamente se establecen una serie de lineamientos sobre la materia indígena.

Como recordarán salvo los ministros Aguirre Anguiano, Silva Meza y el de la voz que consideramos que sí procedía la controversia en razón de que se cuestionaba el proceso legislativo que culminó con esa reforma y que hicimos un voto particular, un voto de minoría, el resto de los ministros consideró en una resolución que al engrosarse fue exclusivamente de una hoja y media que se desechaba por notoriamente improcedente la controversia en razón de que era improcedente la controversia porque se trataba de una reforma constitucional y en contra de ella no procedía ningún medio de defensa.

Tuve curiosidad de ver qué se decía en el proyecto que se presentó sobre la legitimación y debo señalar que lo que se analizaba era más bien que si quien había acudido en representación del Municipio estaba legitimado para representarlo pero no se analizaba si los municipios podían acudir en defensa de los intereses de los indígenas.

No es propiamente una decisión de la Corte pero en el voto de minoría se llegaba a sustentar un criterio que en el caso pues yo quiero dar a conocer porque de él parecería robustecerse el proyecto del ministro Silva Meza, aun en este expediente vienen las tesis que se proponía sostener, y que finalmente, pues no llegaron a la resolución mayoritaria, y este proyecto de tesis dice lo siguiente:

“INDÍGENAS EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. EN TAL MATERIA NO SE PREVÉ LA INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS”.

Había un planteamiento que se formulaba en la demanda, en el sentido de que debía de haberse oído a los Municipios, debían haber intervenido en el proceso de reforma constitucional, y aquí se analizaba y se decía: pues no, eso no está previsto en la Constitución, como una fórmula de intervención, y esto quedaba más o menos en los siguientes términos:

“El artículo 135 constitucional, establece que el órgano reformador de la Constitución Federal, se integra por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al disponer que para que las adiciones o reformas, puedan llegar a ser parte de ella, se requiere su acuerdo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, y la aprobación por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, por consiguiente, la falta de participación en el proceso de reformas constitucionales en materia indígena, de los diversos Municipios existentes en cada entidad federativa, no puede dar lugar a considerar viciado el proceso de reforma constitucional relativo, al no estar prevista su intervención y no constituir los Municipios, órganos que integren al órgano reformador, sin que obste para ello, el que el artículo 115, fracción V, inciso c) constitucional, consigne la facultad de los Municipios de participar, en la formulación de los planes de desarrollo regional, los que deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia, en los que la Federación o los Estados, deberán asegurar la participación de los Municipios en su elaboración, pues aunque la población de determinados Municipios, pudieran ser mayoritariamente o en su totalidad indígena, las reformas constitucionales, no constituyen planes o proyectos de desarrollo, sino bases o principios que al traducirse en derechos a favor de la población indígena, implican limitaciones y obligaciones para todas las autoridades en los tres niveles de gobierno, y no sólo para las

municipales, aunque por ser el Municipio el nivel de gobierno más cercano y directo a la población, pueda considerarse el mayormente relacionado con su debido cumplimiento, ya que la derivación de obligaciones a cargo de los Ayuntamientos, no puede dar lugar a condicionar el proceso de reforma constitucional, a una fase no prevista en la Constitución, como sería el que previamente sean oídos los representantes de los Municipios, máxime que en éstos, no recae la representación de la población, sino en los diputados que integran el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.”

Reflexionando en esta tesis y en la problemática que planteó el ministro Góngora Pimentel, yo pienso que quizás fuera el momento de hacer alguna interpretación conforme, para evitar esa situación de indefensión en la que quedan, quienes en una reforma constitucional reciben una protección, creo que el problema vendrá más adelante, pero, por el momento si se acepta lo que dice el proyecto, y que parece congruente con esto, porque los Municipios aparecen más como autoridades responsables que como representantes de los indígenas, que de algún modo pueden ver lastimados sus derechos, en el caso, porque el Congreso de la Unión, no ha establecido normas específicas para garantizarles su participación en el empleo de los medios de radio y televisión; entonces, como que aquí surgiría: ¿Bueno y cómo se defenderían? Pienso que con razón y que esa es una observación importante para el proyecto, el ministro Góngora dice:

“En el proyecto se dice que pueden ir al amparo.” Y amparo contra qué acto, si aquí estamos debatiendo si es posible plantearlo en controversia constitucional una omisión constitucional, pues evidentemente en el amparo el destino es o les desechan la demanda por notoriamente improcedente o finalmente se les sobresee en el juicio. Y entonces cómo se puede garantizar a los indígenas, porque curiosamente ahora estamos ya en la

consecuencia de aquello que el Pleno mayoritariamente dijo: Esto no se puede atacar. Y entonces como que me parecería a mí al menos un problema jurídico; y esto que ya el Pleno consideró que era la Constitución, pues tenía un transitorio que decía: deben tomarse todas las medidas para que esto sea efectivo, y eso no se puede garantizar. Si al Municipio no le damos representación, quién podría defender los intereses de los indígenas. ¿Jurídicamente hay algún órgano que defiende los intereses de los indígenas?, las autoridades, como es este organismo que se ocupa de los indígenas, pues son obligados y como obligados pues pueden hacer gestiones, pero ¿pueden acudir a controversias constitucionales?

Lo que quiero destacar es que, aunque estamos en la fase preliminar, pues de lo que resolvamos aquí va a depender que podamos estudiar lo otro, o de plano ya no lo podemos estudiar. Como ustedes advertirán de mi intervención, si bien yo en principio me opuse radicalmente a que pudiera admitirse esta controversia por omisiones, pues como que siento que tenemos que encontrar alguna interpretación que haga posible –vaya paradoja- que la Constitución funcione, porque de otro modo pues sí estaremos ante un problema de indefensión.

Anuncio que cuando ya este tema lo veamos en el fondo, pues daré mi punto de vista de qué es lo que podemos hacer en un plan realista; pero por lo pronto, yo siento que no es nada sencillo el decir: sí representan o no representan, si no representan entonces ¿podemos estudiar este tema?, porque este tema lo introdujo el ministro Góngora, porque en realidad el tema es cómo podemos lograr que lo que se dijo en el artículo 2° para proteger a los indígenas, se traduzca en un marco legal, porque pues en la administración, como yo dije, bueno, pues no se está impidiendo que los indígenas gocen de esto, pero como había dicho el ministro Góngora y luego lo reitero el ministro Aguirre Anguiano –y este

acuerdo a mí me hizo pensar mucho, el ministro Aguirre Anguiano defendiendo una postura del ministro Góngora, y dije: bueno, pues esto quiere decir que aquí ha de haber algo muy especial-, y qué fue lo que dijo el ministro Aguirre Anguiano, y usó hasta la palabra “evidente”: es evidente que el Congreso no ha hecho absolutamente nada para acatar lo que dice la Constitución.

Entonces, por mi parte yo estoy muy abierto a lo que se siga debatiendo, y a lo mejor pues esto llevaría a que en esta parte el proyecto es cuestionable, pero el proyecto no planteaba lo relacionado con la omisión en torno al acatamiento de la orden que da el artículo 2º en relación con este tema, sino que lo veía en razón de otras cuestiones, pero al introducirse este tema, pues si no hay representación del Municipio para plantear lo que se está analizando en el proyecto, pues menos para plantear una omisión constitucional en relación con los indígenas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¿Alguien más de los señores ministros?

Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Nada más para informar al Pleno lo que solicité ahorita, como apoyo de nuestro secretario, la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista; creo que podría ser complemento de la idea del ministro Azuela, no lo sé, están por traérmela y no tengo fresca su normatividad, se los confieso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¿Alguien más?

Bien, haré un comentario propio.

Yo creo que del artículo 2º constitucional, no surge, en modo alguno, que los municipios tengan la representación de las poblaciones indígenas asentadas dentro de su territorio.

El artículo 2 de la Constitución define a las poblaciones indígenas como aquéllas que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellos; hay un concepto constitucional de comunidad o población indígena.

En el párrafo cuarto, dice: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. Estas poblaciones o comunidades indígenas son autónomas.

En la fracción VII, del inciso a), el inciso dice: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, y en consecuencia, a la autonomía para: Fracción VII.- Elegir en los Municipios con población indígena, representantes a los Ayuntamientos”. Las comunidades indígenas tienen derecho a tener un representante de ellas en los Ayuntamientos, pero evidentemente están enmarcados con un concepto muy distinto al del Municipio en el que están asentadas, y en la exposición muy interesante que nos hizo el señor ministro Góngora Pimentel, en la pasada sesión del martes, el inciso B), ahí sustenta él la representación de los pueblos indígenas a cargo de los Municipios, este inciso B) dice: “La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”. Este inciso B) se refiere a la Federación, a los Estados y a los Municipios; si la obligación de promover la igualdad de oportunidades entre los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, fuera generativa de una representación legal de los

pueblos, ésta tendría que recaer en la Federación, en los Estados y en los Municipios, y entonces, la Federación a través del Congreso de la Unión, al emitir esta Ley, lo habría hecho también en representación de los pueblos indígenas.

Yo creo que inclusive habrán de darse confrontaciones entre comunidades indígenas y Municipios.

Quiero completar mi argumentación con otras obligaciones constitucionales que están establecidas directamente en la Constitución, la de, por ejemplo, entratándose de los trabajadores, del artículo 123 salen muchas obligaciones de legislar y de hacer, pero quién representa a los trabajadores ¿el Municipio donde ellos viven? no, ellos han encontrado, y constitucionalmente está prevista, su forma de representación a través de sindicatos; las Constituciones locales son las que deben establecer las formas para que las autonomías de los pueblos indígenas operen, y en el caso, por ejemplo del Estado de Oaxaca, hay una enorme cantidad de Municipios cuya población sustancial está constituida por sujetos, individuos pertenecientes a alguna de las etnias, indígenas, autóctonas, nuestras; y entonces, ahí se da una auténtica confusión cuando la elección de la autoridad municipal se hace conforme al sistema de usos y costumbres, la determinación estatal hace prevalecer la representación de la comunidad o pueblo indígena, inclusive sobre la representación política que surge de la conformación de un Municipio; es el representante o los representantes del pueblo indígena los que asumen la representación del Municipio.

Pero al revés, desde mi punto de vista, no puede darse esta representación; el Municipio es un ente obligado frente a los núcleos de población o comunidades indígenas; no es su representante ¿quién resolvería en una controversia entre Municipio y comunidad indígena, quién tendría la representación?, cada quien debe asumir

la suya bajo los principios de autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas que establece el artículo 2º constitucional.

Por estas razones yo estaré en favor del proyecto, en cuanto dice que, los Municipios carecen de interés jurídico para demandar aquellas partes de la Ley que se refieren a la protección o desprotección de derechos de los pueblos indígenas, porque no tienen la representación de estos núcleos.

Señor ministro ponente, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, señor presidente.

Debe ser un poco, no, un mucho, en la línea que usted está señalando precisamente para hacernos cargo de las importantísimas observaciones que hizo el señor ministro Don Genaro Góngora, y que también en su temática señaló el señor ministro Aguirre Anguiano.

Nos dimos a la tarea de hacer algún apunte para, precisamente seguir insistiendo y sosteniendo la posición del proyecto.

Yo estoy convencido de que los Municipios no tienen esta representación y ahorita que señalaba usted el caso del artículo 123, y en relación con los trabajadores, pues ésa es una de las hipótesis que pueden darse en una pretendida representación para un grupo social en asentar un determinado territorio de un Municipio; sin embargo, no tiene la representación, tampoco los menores; o sea, de diferentes grupos que pudieran ser –vamos-, de tener una protección especial en la Constitución y en las leyes; sin embargo, que el Municipio no tiene esa representación; esto es, no hay un interés legítimo para hacer la defensa precisamente de estas comunidades.

En relación con el interesante documentos del ministro Góngora, en principio, nosotros quisiéramos aclarar que de la lectura -- precisamente- integral de la exposición de motivos y de los

dictámenes que se dieron al seno del Congreso de la Unión, que a la postre llevaron a la reforma del artículo 2º, constitucional, e incluso del propio texto vigente de este precepto, se advierte que el objeto de dicha reforma fue el reconocimiento y protección a nivel constitucional, de la cultura y derechos de los indígenas y sus pueblos y comunidades, puesto que el problema de discriminación, marginación, explotación, de que habían sido víctimas ellas, sus comunidades y sus pueblos desde la Conquista de México, no había sido resuelto, al no haber sido asimiladas dentro de un gran conjunto nacional, quedando negadas a la sociedad mexicana conformada por el mestizaje.

Por lo tanto, el propósito de la reforma –como recordaba el ministro Azuela-, fue la de proteger la identidad de los indígenas y tomar las medidas necesarias para la mejora permanente de su situación y lograr su integración económica, social y política a la vida nacional. Así, en el artículo 2º, apartado A., quedó plasmado que la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, debe ser reconocida y garantizada; formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado; acceso pleno a la jurisdicción del Estado; sin embargo, la precisión y desarrollo de todos estos conceptos se delegó a los Congresos estatales y aquí también se acaba de decir para que a través de sus constituciones y leyes locales los definiera, atendiendo a las situación y aspiraciones de los pueblos y comunidades establecidas en su entidad y específicamente se hace referencia a que tal reconocimiento debe hacerse por conducto de los municipios por ser estos los que conocen las circunstancias particulares de cada etnia ubicada en sus territorios respectivos y ser la célula básica de la organización

política y administrativa del Estado mexicano y además donde concretamente de bienes y se desarrollan las comunidades y pueblos indígenas, por otra parte en el apartado B) del artículo 2° al cual también hace referencia el dictamen del señor ministro Góngora, se contienen efectivamente los instrumentos para elaborar la igualdad de oportunidades, eliminar toda causa de discriminación y obtener los niveles de bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos la posibilidad para que estos puedan adquirir y operar medios de comunicación y para el cumplimiento de esas obligaciones, deberán asignarse los recursos presupuestales, tanto a nivel federal, como estatal y municipal, además que el Legislador federal, como las legislaturas estatales deberán realizar las adecuaciones a las leyes correspondientes para reglamentar los referidos principios, de esta manera el artículo 2° constitucional se reconocen y garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para lo cual tanto la Federación, los Estados y los Municipios quedan obligados permanentemente a llevar determinadas acciones para abatir las carencias y rezagos que afectaban a los referidos pueblos y comunidades indígenas; por tanto, el reconocimiento constitucional de la protección de los derechos de dichos pueblos y comunidades a que se refirió el órgano reformador de la Constitución Federal, fue con el propósito de erradicar su discriminación y marginación; así como para proporcionarles mayores oportunidades para lograr su integración económica, social y política del país; sin embargo, de esta lectura detallada, tanto de iniciativa, como de dictámenes de las Cámaras del Congreso de la Unión, no se advierte elemento alguno que permite inferir que se faculte a la Federación, a los Estados o a los Municipios para que a través de alguna instancia jurisdiccional, puedan plantear la defensa de los derechos de los multicitados pueblos y comunidades indígenas tan no fue así esa la intención del órgano reformador que en el primer párrafo de la fracción VIII del apartado A) del artículo 2° de la Constitución Federal textualmente se dispuso, fracción VIII, acceder plenamente a la

jurisdicción del Estado, esto es el apartado A) que señala esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, por lo que la protección de los derechos indígenas por parte de los citados órganos de gobierno, debe entenderse referido a los aspectos económico, social y político; asimismo, no debe perderse de vista que de acuerdo con lo sostenido por este Alto Tribunal, la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección de atribuciones que la norma fundamental prevé para las entidades, poderes u órganos que señala la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, para resguardar el sistema federal, así como preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales, establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que proceda dicha vía constitucional, se requiere que la norma o actos impugnados sean susceptibles de causar un perjuicio o privar de un beneficio a la parte promovente en razón de la situación de hecho en la que éste se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada y en consecuencia los conceptos de invalidez que se formulen deben ser tendentes a demostrar que tales actos o normas impugnadas cuando menos le producen una afectación como entidad, poder u órgano, pero no así que la afectación la resienta cierta clase de gobernados pues no son los derechos de los particulares los que son objetos de protección, sino se insiste, el ámbito competencial que la Constitución confiere a los poderes, órganos o entes que denuncia el artículo 105 constitucional, en términos generales estos apuntes son en función de sostener que precisamente el Municipio no tiene interés legítimo para representar a las comunidades indígenas en este tipo de acciones; por otra parte, sí quiero recordar al Tribunal Pleno que cuando discutimos la acción de inconstitucionalidad referente a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, yo sí me pronuncié respecto de la existencia de la omisión parcial legislativa;

inclusive en una interpretación de que sí se generaba mediante una norma implícita prohibitiva, el nulo acceso de las comunidades indígenas precisamente a la posibilidad de establecer estaciones de radio y televisión que fueran manejadas por dichas comunidades.

Esto, vamos, como un comentario en el sentido de que sí, desde mi punto de vista hay una omisión parcial en ese sentido, no se atiende este renglón, no es una omisión absoluta, no creo que lo sea, la Ley existe, simplemente no está, y se da, en todo caso implícitamente una prohibición absoluta de acceso.

Esto, simplemente como comentario, pero en función de accionar en una controversia por parte del Municipio, con esa pretendida legitimación, creo que no se da.

Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente.

Para informar al Pleno, dado a su vez el apoyo del personal de nuestro secretario general. Tengo en mis manos, porque esa fue mi solicitud, la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, pero también tengo en mis manos, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que extingue la primera y aparentemente es la Ley vigente; y entre los objetos que tiene, está en su fracción II, artículo 2º, se dice: Coadyuvar en el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales.

Fracción IV. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B), del artículo

2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fracción VIII. Coadyuvar y en su caso asistir a los indígenas que lo soliciten, en asuntos ante las autoridades federales, estatales y municipales; esto es de una revisión muy somera y a vuela pájaro de este interesante Decreto; y yo pienso que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, eventualmente pudiera tener su representación en un asunto como este, no quise privarlos de la información que cayó en mis manos en este momento. Es una institución de la administración pública federal no sectorizada, es un organismo descentralizado no sectorizado.

Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor ministro presidente.

He pedido el toca de este asunto, para ver de qué manera planteaban en la demanda de controversia constitucional, su legitimación los promoventes de esta Controversia; y creo que viene planteada de dos maneras. Una es, la que está relacionada precisamente con el inciso B), del artículo 2º, de la Constitución, en el que se le considera a los Municipios como una autoridad que ocupa uno de los niveles de gobierno como son la Federación, los Estados y los Municipios, que tienen la obligación de alguna manera, como se expresa en el propio apartado B), del artículo 2º, de la Constitución de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria y establecer las instituciones que determinen estas posibilidades, con todas las demás situaciones que se marcan en las fracciones que dependen ya de este apartado B); entonces, esa es una forma en la que ellos están diciendo, que como parte integrante de los niveles de gobierno, ellos consideran, que pudieran tener de alguna manera

legitimación para acudir a esta Controversia Constitucional; y la otra es, y así lo marcan en su foja once de la demanda dicen: En consecuencia, puede afirmarse que la facultad de estos Municipios yacen principalmente el poder de realizar dos tipos de acciones a saber. Inciso a). El otorgamiento de recursos para apoyar proyectos de los pueblos y comunidades indígenas, para que puedan convertirse en concesionarios y permisionarios, de acuerdo con cualquiera de los regímenes que prevén los ordenamientos de radio y televisión y los de telecomunicaciones.

En este primer supuesto se están colocando en la posibilidad que marca el inciso b), y en los antecedentes así lo señala; nada más quiero precisar exactamente los dos supuestos que vienen manejando; entonces, uno como autoridad, que de acuerdo a lo que determina el 2º, Apartado B) de la Constitución, tiene como obligación, como parte de los niveles de gobierno, de otorgar las facilidades para el reconocimiento a los pueblos indígenas y sobre todo para eliminar las desigualdades y las discriminaciones.

Y el b), que yo creo que por esa razón el proyecto divide en dos el estudio de la legitimación; el b), que dice: "En su participación directa como concesionarios o permisionarios para la prestación de servicios de telecomunicaciones o como permisionarios del servicio de radiodifusión, facultad que reconoce la anterior Ley Federal de Radio y Televisión, en su artículo 25, en la referencia a entidades u organismos públicos y la ley actual en el artículo 21-A, que se refiere expresamente a los gobiernos municipales y la Ley de Telecomunicaciones que los incluye en la categoría de personas morales.

Entonces, ellos están planteando su legitimación desde estos dos puntos de vista, por eso entiendo que el proyecto en una primera oportunidad analiza de manera global la legitimación; es decir, diciendo, si estás como a nivel de gobierno, como Municipio a nivel de gobierno, encargo de hacer todo lo posible para que los pueblos

indígenas no sean discriminados, pues no tienes interés legítimo, precisamente porque en realidad no hay ninguna relación constitucional de acuerdo a tus atribuciones para que puedas acudir a la controversia constitucional; y por supuesto, avalando todas las razones que ya en este sentido dio el señor presidente.

Y la otra es, también dice: "Me reconocía la Ley anterior y la Ley nueva que yo podía como comunidad indígena ser concesionario y permisionario"; ese es el otro aspecto, entonces, por esa razón de alguna manera estudia también el proyecto en un apartado diferente la legitimación del Municipio en relación con los comisionados de COFETEL; entonces, la estudia de manera individual, porque allí dice: "Si tú estás en el otro supuesto, en el que vienes solicitando la posibilidad de ser concesionario y permisionario por ser una comunidad de carácter indígena, un Municipio que en gran parte tienes comunidad indígena, se forma de comunidad indígena; bueno tampoco tendrías acceso o legitimación, legitimación activa para poder promover la controversia constitucional, puesto que como concesionario no puedes inmiscuirte en la designación de los comisionados de COFETEL, porque al final de cuentas son atribuciones que de alguna manera corresponden a otras autoridades y no te corresponden a ti".

Entiendo que esa es la división que el proyecto hace en el análisis de la legitimación; sin embargo, esta última parte, el querer también participar como concesionario de una radiodifusora o de una estación de televisión por ser comunidad indígena, bueno, pues sí puede aducir alguna argumentación respecto de los otros artículos en donde se están regulando los permisos, las concesiones y donde él siente que hay un problema de falta de equidad, precisamente porque no se les otorga una facilidad específica a las comunidades o a los pueblos indígenas.

Entonces, por esas razones yo también avalo el proyecto del señor ministro Silva Meza, en el sentido de que sí, no puede dársele ese

reconocimiento a la legitimación inicial y que es correcto que se haya hecho un análisis genérico de legitimación, donde se dice, en este aspecto, pues me voy al fondo, ¿por qué razón?, bueno, pues simple y sencillamente porque va a involucrar cuestiones de fondo y en este otro no tienes legitimación tampoco, ¿por qué?, porque no influye dentro de tus competencias y atribuciones, el hecho de que se designen o no a determinados funcionarios.

Entonces, por esas razones señor presidente, yo estoy de acuerdo con el proyecto en esta parte.

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

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

Lo planteado en primer lugar, por el señor ministro Azuela, no tiene nada que ver con las omisiones legislativas; el tema que se trató en aquellos asuntos de la llamada Ley Indígena, que no era más que reforma constitucional sobre asuntos indígenas, –como bien lo dice– fue la improcedencia de la controversia constitucional contra el procedimiento de reforma constitucional. El análisis de legitimación que se hizo en aquel proyecto; además, no sería aplicable en este caso, pues lo que se reclamaba precisamente eran las reformas al artículo 2º, constitucional, con las que ahora estamos lidiando; por lo que no se podían tomar como parámetros para evaluar la legitimación. Ahora sí pueden utilizarse, es un caso totalmente diferente. Por otra parte, lo reclamado allá era el procedimiento de reformas constitucionales en donde no son partes, ni los municipios, ni las comunidades indígenas. Recuerdo que llegaron como quinientas controversias: comunidades indígenas de Oaxaca y de otros lugares.

Aquí no estamos hablando de representación, sino de interés legítimo. No sostuve que los municipios son los representantes legales de las comunidades indígenas; estamos hablando de algo diferente: de interés legítimo del Municipio; de la posibilidad de poder impugnar actos u omisiones de otros poderes u órganos para poder cumplir con sus obligaciones constitucionales; que no han cumplido.

La Controversia Constitucional Temixco reconoce la apertura de estos medios de control constitucional para defender a la persona humana; se ha dicho que esto no es abierto, porque está la válvula del interés legítimo que no es representación, sino un agravio que se recibe por la situación que tiene la entidad.

No solo hablé del Apartado B, sino del Apartado A, del artículo 2º, constitucional y del artículo 115, constitucional; en general, de una interpretación constitucional que le diera sentido a la representación política que se le reconoce y que le reconoce la reforma constitucional de dos mil uno. Creo que se está confundiendo representación con interés legítimo; una cuestión procesal con una cuestión sustantiva.

En el caso del horario de verano, del Distrito Federal, éste no tenía la representación de la Federación, pero se le reconoció interés legítimo, porque no afectaba su esfera de competencias. De lo que estamos hablando es: si la Ley Federal de Radio y Televisión le causa agravio al Municipio y, para ello, no requiere ser representante de las comunidades indígenas, sino tener una relación constitucional con ellos, que les obligue a su defensa; que es precisamente lo que establecen los artículos 2, y 115, constitucionales.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¿Alguien más desea participar en este tema?

Creo que la importancia de esta discusión es que estamos sentando solamente una premisa para lo que sigue, porque el proyecto del señor ministro Silva Meza, según se ve en el resumen del Problemario, en la página seis, inciso b), propone desestimar la causa de improcedencia planteada, en atención a que para determinar si la invalidez de las normas que se hacen valer, con motivo de la situación de los pueblos indígenas, vulneran o no la esfera de atribuciones del Municipio, que es a lo que se refiere ahora el señor ministro, o bien, si éste es o no sujeto de dichas normas; se requiere el análisis de las normas combatidas y de los conceptos de invalidez; lo cual no es materia de aquí y se reserva para el fondo. Por otro lado, el hecho de que el Municipio actor haga valer diversos argumentos en relación con derechos de los pueblos y comunidades indígenas, tampoco conlleva a la improcedencia de la controversia; toda vez que ésta opera únicamente respecto de las normas o actos impugnados, y no así en relación con los conceptos de invalidez, o sea, lo que aquí se hace es: los argumentos no son de improcedencia, sino que se deben dejar para un estudio posterior, pero si el señor ministro nos aclara que no quiso referirse a representación legal de los pueblos indígenas asumida por el Municipio, sino solamente a la comprobación de si las normas impugnadas afectan directa o indirectamente deberes o facultades municipales, pues es perfectamente coincidente con lo que dice el proyecto, y llegado el momento de analizar las normas determinaremos: ésta sí afecta al Municipio, ésta no afecta al Municipio. Pienso pues que el proyecto está bien.

Sí, señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí señor ministro, yo coincido plenamente, nada más en el siguiente apartado, sí hay un análisis

específico de legitimación en cuanto a los artículos ya específicos, de que designan a los integrantes de COFETEL, y ahí sí se le está determinando que carece de legitimación, precisamente en atención a las dos formas en las que el Municipio está tratando de justificar su legitimación, por una dice: sí, puedes tener legitimación porque estarías impugnando artículos en los que estarías involucrado, solicitando tener concesiones, y en los otros no, porque no te afecta, tu competencia y atribuciones, que es precisamente la designación de los miembros de COFETEL.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Efectivamente, pero ese lo tenemos todavía pendiente de discutir. Si estiman suficientemente discutida esta parte del proyecto que se refiere al interés legítimo del Municipio, y que el proyecto propone que no es motivo de improcedencia, instruyo al señor secretario para que tome intención de voto en este punto. Por favor Don Javier.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: La intención de mi voto la voy a concretar a través de las siguientes ideas que he pergeñado. Las obligaciones que consigna la Constitución en el artículo 2° a cargo de los Municipios, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, de estas obligaciones derivan las correlativas facultades para obrar en todo aquello que resulte necesario, para el cumplimiento de los deberes impuestos por la Constitución, dentro del ámbito competencial del Municipio, a cada Municipio; por lo cual sí tiene legitimación para plantear en controversia constitucional lo que al respecto le plazca, incluido el planteamiento de la omisión legislativa, eso ya veremos después que resolución le damos. Y, por lo anterior, considero que en el proyecto debe reconocerse la legitimación al promovente para hacer los planteamientos que le plazcan en defensa de los pueblos y comunidades indígenas, pero sobre todo en el ámbito de sus

atribuciones que la obligan a obrar para darle cumplimiento a lo que dice la Constitución.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el voto del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Pues de algún modo, si he entendido las distintas intervenciones que se han dado, aunque han sido complejas, pero me parece que el voto del ministro Aguirre Anguiano y el ministro Góngora, pues son con el proyecto, porque finalmente el tema de la legitimación, ya se verá en torno a las diferentes cuestiones que se van a ir planteando. Pues yo precisaré mi voto en esa forma, que para mí, votar con el proyecto, es todavía abrir un paréntesis en cuanto a la temática relacionada con qué es lo que pueden defender los Municipios.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: No, yo voto con la precisión que hizo el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, porque esta noción prejurídica del concepto de interés, está estrechamente vinculada con la protección de los intereses que sirvan para satisfacer las necesidades fundamentales de todos los miembros de una comunidad.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Voto en favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad de votos en favor del proyecto, pero acotada esa conformidad con el proyecto, buena intención de voto, en los términos precisados por el señor ministro Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón y Sánchez Cordero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón, yo entendí que el señor ministro Azuela Güitrón votaba con el proyecto para que en cada caso se vaya determinando si hay o no interés. ¿Es así señor ministro Azuela?

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Así es, efectivamente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Entonces nada más son tres los acotados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces quienes están de acuerdo con el sentido del proyecto, son los señores ministros Aguirre Anguiano, Don Genaro y la ministra Sánchez Cordero, pero no es ninguna acotación, es al contrario, una ampliación en el reconocimiento.

Bien queda superada esta parte del proyecto y como bien nos alertó Don Genaro en la sesión pasada, de pronto abrí el tema a discusión, la improcedencia, y nos brincamos al interés legítimo, antes de eso está la oportunidad de la demanda respecto del artículo 13. ¿Sobre este tema hay participaciones? ¿No?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Le comento, yo estoy de acuerdo con el proyecto porque ahí lo que nos está diciendo del artículo 13 es que no es el reclamado, porque se estaba refiriendo al de la otra Ley; entonces, yo estoy totalmente de acuerdo con lo dicho por el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Todos de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo estuve, ya tuve una intervención al respecto, diciendo que estoy de acuerdo con el proyecto, por lo que se refiere a que fue presentado oportunamente; sin embargo, considero que se omite atender la demanda en su integridad puesto que en el tercer concepto de invalidez, de fojas trece a la veinte, se desprende que la parte actora reclama una omisión legislativa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A ver una disculpa, señor ministro.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Ya la había tratado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esto ya se trató y ya se votó que se incluya como acto reclamado la omisión legislativa y que se diga que la demanda es oportuna, respecto de omisión legislativa aquí es sólo respecto del artículo 13, que se dice que no es acto reclamado el artículo 3º y por lo tanto la causal propuesta es improcedente, si no hay en contra de esta decisión respecto del artículo 13 ningún comentario consulto al Pleno.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Faltan otras causas de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor, sólo quiero ir sustentando punto a punto las decisiones, en torno al artículo 13, consulto en votación económica si se está de acuerdo con el proyecto.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Faltan más causas de improcedencia que son a las que aludía la señora ministra Luna Ramos, abrimos el tema: “Se considera fundada la causa de improcedencia invocada por el Procurador General del Municipio, respecto a que el Municipio actor, carece de interés legítimo respecto a la designación de los Comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, toda vez que dicha designación, no afecta en modo alguno, el ámbito de atribuciones, ni tampoco es susceptible de causarle afectación al Municipio actor”, esto es lo que pongo a consideración del Pleno.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Totalmente de acuerdo señor, totalmente de acuerdo, ya había manifestado con antelación las razones y yo creo que es correcto el proyecto en este sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aquí yo me siento un poco confundido, porque el señor ministro Aguirre Anguiano dijo: puede plantear cuanta violación se le ocurra, y ahora estamos de acuerdo todos ¡qué bueno!.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Claro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No, yo estoy en desacuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Ah! bueno, me tranquiliza señor ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Lo que pasa es que estaba esperando que se hiciera algún comentario al respecto. En defensa de sus atribuciones y obligaciones el Municipio, para poder cumplir con ellas, puede hacer la defensa que le plazca, su fundamento, ya veremos, pero su interés legítimo para hacerlo yo lo veo claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, yo en este aspecto, difiero, yo estoy de acuerdo con el proyecto, una de las distinciones substanciales entre la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, es que en el primer medio de control constitucional, es un control abstracto; aquí es un control concreto, y en consecuencia sí debe haber interés legítimo en hacer planteamientos. No significa esto, en consecuencia, que se puedan, bueno, de poder pues se pueden hacer todos los

planteamientos, pero precisamente el proyecto va diciendo esto, que obviamente tan pudo hacerlo valer, que lo está haciendo valer, no es jurídicamente correcto, no está legitimado, no tiene dentro de sus derechos, que la COFETEL se integre de determinada manera, cumpla con tales requisitos, eso es completamente ajeno, tendría que haber en el 115 constitucional, alguna prerrogativa para el Municipio, para que pudiera él, defender una situación relacionada con la COFETEL. Me explico: si llegara a prosperar el planteamiento del ministro Góngora sobre la omisión, ahí es muy claro que sí hay interés legítimo, por qué, pues porque está previsto en el artículo 2º., que se dé una protección especial a las comunidades indígenas, en torno al empleo del radio y la televisión; a la posibilidad de ser permisionario, de ser concesionario. En un Ayuntamiento en el que hay núcleos indígenas que incluso está previsto, a lo mejor todos los integrantes del Municipio son indígenas, ahí sí opera lo que dice el ministro Aguirre Anguiano, ahí puede, legítimamente decir si aun está considerado que dentro del Ayuntamiento debe haber una representación de esas comunidades, pues sí estaría legitimado. No me quiero adelantar, sino simplemente dar ese ejemplo, lo cual además no compromete la posición que finalmente vaya yo a adoptar, pero el hecho es que ahí sí hay en el texto constitucional algún elemento del que podría fundarse; en cambio, dónde está el elemento en la Constitución o en la Ley, que le de un interés al Municipio, de objetar lo de la COFETEL, pues yo no lo veo y por eso estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A mí me parece que hizo una brillante argumentación, para decir que en el fondo no le asiste la razón, pero es un problema eliminado; esto es un problema de legitimación, si se ve el fondo, yo coincido con el señor ministro

Azuela, no está en posesión del derecho, pero de momento la legitimación, yo creo que sí la tiene. Así lo veo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El sentido del proyecto es que no está en posesión del derecho, la legitimación se ha reconocido respecto de otros temas, pero, en fin.

¿Alguna otra participación en este tema? Tome votación por favor señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En contra del proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo también estoy con el ministro Aguirre Anguiano, porque efectivamente se está confundiendo ya el fondo y el análisis del fondo, ahorita estamos en legitimación, y si eso es exclusivo, yo estoy con el ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay una mayoría de seis votos, de intención de votos a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces tenemos superada esta parte, y pongo a consideración del Pleno el siguiente

motivo de improcedencia que se maneja de oficio, respecto de los artículos 17-E, fracción V, 20 y 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se propone de oficio la improcedencia de la controversia, tomando en consideración que en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, se declaró ya su invalidez.

Sobre este tema tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Por cuanto se refiere a los artículos 17-E, fracción V y 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión, éstos no fueron impugnados de manera parcial en porciones normativas, sino de manera completa, como se advierte del capítulo de actos reclamados, y además la invalidez decretada respecto de los mismos en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 fue parcial.

Por tanto, el sobreseimiento por cesación de efectos únicamente debe abarcar las porciones normativas declaradas inválidas, y por tanto, debe procederse al estudio de las normas que sobreviven a la luz de los conceptos de invalidez, y sólo en caso de que la invalidez haya solucionado el problema de constitucionalidad planteado se podrá optar por el reconocimiento de validez.

En relación con el artículo 28, toda vez que su invalidez fue total, sí procede el sobreseimiento en los términos planteados por el proyecto originalmente; en esta tesitura considero que el tercer punto resolutivo debe modificarse para quedar de la manera siguiente: Tercero. Se sobresee en la Controversia Constitucional respecto de los artículos 17-E, fracción V, en la porción normativa que dice: "Solicitud de, presentada a"; artículo 20, fracción I, porción normativa que dice: "cuando menos"; fracción II, primera parte y fracción III, porción normativa que dice: "a su juicio"; y 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, por las razones expuestas en el Considerando Cuarto de esta sentencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna otra participación?

Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Sí creo que tiene razón el señor ministro Góngora Pimentel, lo que pasa es que en realidad no se declaró la inconstitucionalidad total de estos preceptos sino nada más determinadas porciones normativas, y entonces no podemos decir que se deba sobreseer por completo porque sí vienen reclamados en su totalidad; entonces las partes respecto de las cuales no se declaró la inconstitucionalidad serían motivo de análisis en el fondo, y quizá repitiendo los mismos argumentos que ya se dieron en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006.

Yo nada más tendría una observación más: Por lo que hace al artículo 20, se dice que nada más está referida la porción normativa que dispone: “cuando menos sea a su juicio”, pero también hubo otra que se declaró inconstitucional, que es la fracción II; la fracción II que dice: “De considerarlo necesario la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido en su caso con los requisitos exigidos para que aporten información adicional en relación a su solicitud.”

Esta porción también fue declarada inconstitucional porque se dijo que el “en su caso” era de alguna manera algo que dejaba a la discreción de la autoridad la valoración de esto; entonces esta porción también está declarada inconstitucional en la Acción de Inconstitucionalidad, nada más sería agregarla a las porciones normativas a las que se había referido el ministro Góngora. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más?

Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Y con este estudio, y a lo mejor salga otro resultado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, en la misma línea también de la fracción III, del artículo 20, se declaró inconstitucional la expresión “a su juicio” porque dijimos que era demasiado subjetiva y permitía a la autoridad apartarse de la objetividad.

La sugerencia es al señor ministro ponente, que se precise que el sobreseimiento se puntualiza estrictamente en las porciones normativas que ya se declararon inconstitucionales.

Perdón, señor ministro Silva.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Para aceptarlo, desde luego, y hacer la modificación correspondiente.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Para continuar con algunas observaciones respecto a la improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Cómo no.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo estoy de acuerdo con el estudio que se realiza en este capítulo del proyecto, salvo por lo que se refiere a la actualización de la causa de improcedencia de cesación de efectos, como ya he dicho, en relación con los artículos 17-E, fracción V, 20 y 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, respecto de los cuales no comparto los razonamientos del proyecto vertidos a fojas 68 y 73, con base en las siguientes razones: el proyecto refiere que la invalidez de dichas normas fue declarada en sesiones de 24, 28, 29 y 30 de mayo y 4, 5, 6 y 7 de junio de 2007, sin embargo, no toma en cuenta que con excepción de la última sesión las referidas a las otras fechas fueron votaciones

provisionales que se tornaron en definitivas hasta el 7 de junio, por lo que ésta es la fecha de declaración de invalidez.

Detalles con los que siempre ha sido muy estricto don Mariano Azuela, no se toma en cuenta que para efectos de la actualización de la causal de improcedencia de cesación de efectos de la norma general, no importa tanto la fecha de la declaración de invalidez, sino la fecha en que ésta surte sus efectos, pues es hasta ese momento en que la norma es expulsada en definitiva del ordenamiento jurídico.

En el caso, en el último considerando de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 se determinó que la resolución surtiría sus efectos a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual sucedió hasta el día 20 de agosto del presente año, por tanto la norma cesó en sus efectos hasta el día 21 de agosto de 2007.

En efecto esto es importante, porque mientras no opera la invalidez, la norma no se ha expulsado del ordenamiento jurídico y podrá seguirse aplicando, por lo que aquellos afectados con su aplicación podrán promover medios concretos de control constitucional y ser beneficiados con la protección constitucional en virtud de la condición de obligatoriedad de los considerandos de las sentencias adoptadas con cuando menos ocho votos establecida en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria.

Sin embargo la inconstitucionalidad de la norma seguirá siendo parte del resolutivo, puesto que ésta permanece vigente hasta que opere su invalidez.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente está la sugerencia de que se haga la supresión.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Estoy de acuerdo totalmente, señor hacemos las supresiones de las fechas donde fueron intenciones de votos lo quitamos y los ajustes que ha señalado el señor ministro Góngora con mucho gusto lo suprimimos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿De acuerdo señor ministro?

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: De acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, no está tratado en el proyecto como causa de improcedencia, la propongo respecto del acto que se introdujo a la litis relativo a la omisión legislativa, la propongo porque creo que así la votamos en la acción de inconstitucionalidad y abro a la discusión el tema.

Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Se ha puesto en duda o cuando menos ha quedado entre nubes si se acepta o no el interés legítimo del Municipio para defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Es evidente para mí, que se actualiza una omisión legislativa absoluta consistente en la falta de legislación que en forma específica establezca las condiciones necesarias para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a los medios de comunicación concretando el mandato del artículo 2, Apartado B, fracción VI de la Norma Fundamental.

La Constitución es un texto jurídico que establece obligaciones para los poderes por lo que me parece que no puede afirmarse que los derechos sociales son normas programáticas que pueden o no ser desarrolladas por el Legislativo de manera voluntaria, pues al encontrarse en la Constitución, generan obligaciones efectivas para

el Estado, más aún, en el dictamen de la Cámara revisora, se asentó, lo leí en otra ocasión, expresamente que los derechos consagrados en la reforma constitucional –cito- “no son simples imperativos programáticos”, -sigo citando- “sino obligaciones específicas, estas acciones obligatorias, constituyen una nueva figura dentro del orden jurídico mexicano”, dijo la Cámara revisora. En el caso del artículo 2º, apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, establece como obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, -cito- “extender la red de comunicaciones, que permitan la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación, establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas, puedan adquirir, operar y administrar, medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determine”; de acuerdo con ello, resulta indiscutible, desde mi punto de vista, que el Estado mexicano, se encuentra constitucionalmente obligado, no como una cuestión discrecional, sino imperativa, a emitir las disposiciones normativas, en las que atendiendo a la situación real de desventaja que tienen en nuestro país, las comunidades y pueblos indígenas, establezca las condiciones para garantizar el acceso efectivo de éstos, a los medios de comunicación. En efecto, el Legislador debe dictar acciones afirmativas, para disminuir su desigualdad real, estas acciones, a diferencia de la discriminación negativa, pretenden establecer políticas, que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario, o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial, en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados bienes, con el objeto de mejorar la calidad de vida, de grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado. No se trata de que la Ley diga: que los indígenas pueden tener medios de comunicación, sino que establezca políticas concretas para lograr

que su situación de desigualdad se compense, al no haberlo hecho así, el Congreso de la Unión, ha incumplido por más de seis años con la obligación que la Constitución Federal le impone expresamente, lo cual constituye una vulneración a dicho texto fundamental, y al artículo segundo Transitorio del Decreto de las reformas constitucionales de mérito, el cual dispone: -cito- “al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y Constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado” –término de la cita- por tanto considero que este concepto de invalidez debe declararse fundado, y debemos constreñir al Congreso de la Unión, para que a la brevedad posible cumpla con su obligación constitucional. Dice el Transitorio en su primera parte, repito: “Al entrar en vigor estas reformas.”

Quiero agregar esto: en la sesión pasada el señor ministro Azuela sostuvo que hemos decidido, que hemos decidido la improcedencia de la controversia constitucional en contra de la omisión legislativa. Eso se lo oí decir. Esto es inexacto.

En la Acción de Inconstitucionalidad 26/2002 se decidió, por mayoría de votos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas; sin embargo, este caso es completamente distinto al de las controversias constitucionales, en las cuales hemos admitido la procedencia. Y para demostrarlo me gustaría recordar los precedentes que ya hemos dictado.

La Controversia Constitucional 46/2002, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, de la ponencia del señor ministro don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, resuelta el diez de marzo de dos mil cinco, donde sin mencionar expresamente el término “omisión legislativa”, se consideró fundada la controversia al

determinar que el Congreso del Estado de Nuevo León había incumplido con la obligación de adecuar la Constitución local y las leyes locales, en el plazo de un año, establecido en el artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales al Artículo 115, publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Esta sentencia fue resuelta por mayoría de siete votos: de la señora ministra Sánchez Cordero, de los señores ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Valls Hernández, Silva Meza y el de la voz; con el voto en contra de la señora ministra Luna Ramos y del señor ministro Ortiz Mayagoitia.

La Controversia Constitucional 80/2004, promovida por el Municipio de Juárez, Chihuahua, resuelta el catorce de julio de dos mil cinco, donde se comenzó a construir una doctrina jurisprudencial expresa sobre las omisiones legislativas. En este caso, se determinó la existencia de una omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Chihuahua, que había incumplido con la obligación de adecuar la Constitución local y las leyes locales en el plazo de un año, establecida en el artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales al Artículo 115, publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Esta sentencia fue resuelta por mayoría de siete votos de los señores ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Díaz Romero, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y el de la voz; la señora ministra Luna Ramos y el señor ministro Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

La Controversia Constitucional 14/2005, promovida por el Municipio de Centro, Estado de Tabasco, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en donde se determinó la omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Tabasco, al haber incumplido la obligación establecida en el artículo Quinto Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales al Artículo 115, publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, relacionado con la actualización de los valores unitarios del suelo. En esta controversia

constitucional el Alto Tribunal estableció una tipología de las omisiones legislativas:

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”.

En la 11/2006. En la 12/2006 de rubro:

“PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE”, al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vulnera tanto al citado dispositivo transitorio, como al propio precepto constitucional, y esta sentencia fue dictada por unanimidad de diez votos, estando ausente la señora ministra doña Margarita Beatriz Luna Ramos.

La Controversia Constitucional 4/2005, promovida por el Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, resuelta el trece de octubre de dos mil cinco, donde a solicitud del ministro Azuela Güitrón, se introdujo oficiosamente un tema de omisión legislativa, que no tenía que ver con lo planteado en la demanda, pero se introdujo, y se determinó la omisión legislativa en que había incurrido el Congreso del Estado de Tlaxcala, de la que derivaron las tesis 13/2006, del rubro: **“FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES.-** Su omisión absoluta genera una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Artículos primero y segundo transitorios de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete; y 14/2006, del rubro: **“CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA.-** El incumplimiento del mandato constitucional expreso, impuesto por el poder reformador de la Constitución federal, en los artículos primero y segundo transitorios de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete, a los artículos 17 y 116, configura una omisión legislativa absoluta”. Esta sentencia fue dictada por

unanimidad de diez votos, estando únicamente ausente el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Todos los precedentes han sido dictados respecto de omisiones legislativas absolutas, como el que ahora nos ocupa, y además, los últimos dos han sido resueltos por unanimidad de votos, por lo que creo que es clara la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal, al respecto, iniciada con un precedente de don Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguien más. Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Desde luego es obvio que en los órganos colegiados no se está determinando si gana uno o gana otro, si una posición de un ministro debe prevalecer sobre otro, pienso que cada caso es una invitación a reflexionar en cómo se decide el asunto en torno a los problemas de inconstitucionalidad que se plantean, es obvio que a veces en el debate se trata de defender la posición revolviendo naranjas con plátanos, con guayabas, etcétera, cuando en realidad lo que se tiene que ver, y que es lo propio de la acción del juez, es cada caso. Yo pienso que naturalmente el planteamiento que hizo el señor ministro Góngora en torno a la omisión legislativa, tiene un gran interés, acepto que efectivamente ha habido controversias constitucionales en las que hemos llegado a admitir esto que aun literalmente se ha llamado omisión absoluta, y en ese sentido pues obviamente estimo que si llegué a hacer una afirmación de que en las controversias constitucionales hemos rechazado la omisión legislativa, pues eso por los antecedentes que se han relatado, parecería que sería aplicable solamente a la ministra Luna Ramos y al ministro Ortiz Mayagoitia, que parece ser que han sido muy consistentes en este rechazo de omisiones legislativas. Ya sobre esta precisión, a mí en principio me surge el siguiente problema, que en el presente caso

no veo que se den las situaciones que se dieron en los otros en que se admitió que se diera la omisión legislativa y que sería necesario que hiciéramos una interpretación que le hiciera decir al texto constitucional, lo que no dice esta fracción VI; primero voy a dar algunos ejemplos de lo que se ha manifestado.

Se ha hecho referencia la artículo 17 constitucional; el artículo 17 constitucional, efectivamente en la reforma de mil novecientos ochenta y siete, estableció una obligación directa a las Legislaturas de los Estados, en torno a ajustar la ley local o las leyes locales, a lo establecido en el 17 constitucional en la reforma; después de la redacción que se introdujo en ese año, se dice: “Las leyes federales y locales, establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

La Constitución está dando una orden precisa a los órganos Legislativos de las entidades; orden precisa: “Las leyes federales y locales establecerán...”; orden al Congreso de la Unión, orden a los Congresos locales.

Y podríamos tomar a lo largo de la Constitución, una serie de ejemplos y podría hacerse un análisis exhaustivo de órdenes de la Constitución directa a los Congresos; y en esos casos es cuando se habla de una “omisión absoluta”, cuando el texto constitucional de manera nítida está ordenando a la Legislatura e incluso lo complementa con un transitorio, en que le dice: “esa orden que te doy en la norma general, la tienes que cumplir en un periodo de tanto”; ahí la situación es clara, hay una orden constitucional a la Legislatura y se da incluso un término para que cumpla; esto tiene otros muchos problemas que por el momento no voy a abordar porque tendríamos que superar el primer problema.

Si llegara a decirse: en este caso se da esa orden a la Legislatura estatal, a la Legislatura del Congreso de la Unión; entonces podríamos debatir los siguientes puntos, en donde siento que hay una serie de problemas que debemos prever; pero en el caso – insisto-, habrá que ver con cuidado la disposición.

Doy otro ejemplo: El artículo 32 de la Constitución: “La ley regulará el ejercicio de los derechos que la Legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerán normas para evitar conflictos por doble nacionalidad; orden al Congreso: “La ley tendrá que regular esto”; la Constitución no lo hace; la Constitución establece este sistema de mexicanos que posean otra nacionalidad; pero deja al Congreso que legisle y no se puede cumplir con el precepto constitucional si el Congreso no cumple con lo que le toque.

El artículo 27, incluso respecto de comunidades indígenas, establece distintas disposiciones en las que se tiene que ir señalando en la propia ley, “lo que aterriza” –permítanme esta expresión-, lo que está ordenando la Constitución; dice la fracción VII, del artículo 27: “Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas”; y enseguida ordena a la Legislatura: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”; otra orden: “La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias par elevar el nivel de vida de sus pobladores”.

Otro artículo: “La ley con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en

el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo...” –y continúan-; todo está en relación a un acto de Poder Legislativo Federal o de Poderes Legislativos locales, a fin de hacer posible el cumplimiento de la norma constitucional, bueno, examinemos el artículo 2º, inciso B) fracción B), fracción VI, dice el precepto: “La Nación mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural, etcétera, etcétera. Inciso A). Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para... y ahí va mencionando. Inciso B). La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Inciso VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Aquí no hay una orden al Legislador, esto se puede realizar por la autoridad administrativa, porque es labor de la autoridad administrativa. Segunda parte de esta fracción. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen. Luego, las leyes de la materia establecen como lo establece la Ley de Radio y Televisión, la Ley de Telecomunicaciones, las reglas generales y de acuerdo con lo que la ley determine en materia de concesiones y permisos, se tiene que establecer la posibilidad de que las comunidades indígenas tengan ciertas preferencias, pero esto en principio puede hacerse por la autoridad administrativa, no es necesario que sea el Poder Legislativo el que señale una serie de requisitos específicos para los

indígenas, no, hay requisitos generales y dentro de lo que marca la ley, se debe establecer condiciones especiales para los pueblos indígenas ¿que podemos hacer una interpretación, sí? Digo yo, habrá que superar este problema, pero la redacción del precepto es muy diferente a los otros preceptos que señalé en donde con toda claridad se dice, la Ley establecerá esto, aquí se dice se darán condiciones especiales en los términos que la ley esté señalando, pero esos términos no necesariamente deben estar señalando y respecto a los indígenas, se van a dar estas condiciones, esas condiciones pueden ser de quien tiene la responsabilidad de la cuestión de comunicación de radio y televisión y que eso es el Poder Ejecutivo y yo sin que en este momento me esté pronunciando por esta interpretación, sí le veo una ventaja que esto es un problema del Ejecutivo y es jurídicamente mucho más sencillo vincular a las autoridades administrativas al acatamiento de una sentencia, que vincular a los poderes legislativos, porque ahí hay una composición de pluralidad política en donde puede resultar muy serio el que nosotros digamos —y la experiencia nos lo está señalando— se debe legislar en este sentido, superar este problema, si se supera, seguiré yo explicando el porqué pienso que esto resulta muy complicado, pero para mí, no hay la orden clara al Poder Legislativo de que sea él, el que tenga que determinar las condiciones especiales de los pueblos y comunidades indígenas, hay una ley de la materia y dentro del marco de la ley de la materia, se podrá ya actuar a favor de las comunidades indígenas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguien más de los señores ministro desea hacer uso de la palabra. Nuevamente el señor ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sí, perdón, no me gusta repetirme, pero en este caso creo que debo de hacerlo. Dije, que no se trata de que la Ley diga que los indígenas puedan tener medios de comunicación; sino que establezca políticas concretas,

para lograr que su situación de desigualdad se compense, al no haberlo hecho así, el Congreso de la Unión, ha incumplido más de seis años, por más de seis años, con la obligación que la Constitución Federal le impone expresamente; lo cual, constituye una vulneración a dicho texto fundamental; y al artículo segundo transitorio del Decreto de las reformas constitucionales de mérito, el cual dispone, cito: “Al entrar en vigor estas Reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales, que procedan y reglamenten lo aquí lo estipulado”. Término de la cita.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente.

Yo pienso que la Constitución evidentemente no es tan clara, como para ser una remisión al Poder Legislativo, para que reglamente o determine alguna institución; pero sin embargo, el artículo 2º, en su apartado B), fracción VI, nos está diciendo, ni más ni menos lo siguiente: Que dichas autoridades ¿cuáles? Las municipales, federales y las estatales, tienen la obligación de. Fracción VI, segunda parte, segundo tramo normativo. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen. ¿Esto será una remisión a las leyes preexistentes? O será, siguiendo la tónica, tuitiva y protectora del artículo 2º, para que las leyes futuras lo determinen.

Yo francamente lo leo así, no quiero ver tutela alguna en un sistema normativo en donde existe tal generalidad, que las condiciones dejan de ser tuitivas para los indígenas; y esto es muy interesante de observarlo y hay que verlo en toda su dimensión, estamos ante

una nación pluricultural, compuesta por etnias diferentes; esto quiere decir, que la Constitución considere que los derechos de los indígenas, no son iguales a los de los otros, yo pienso que la Constitución ve la igualdad ante la ley, como algo consustancial al ser humano, todos somos iguales desde el punto de vista antropológico, de dignidad humana y de inteligencia, pero existen diferencias radicales de postergación para algunos de nuestros compatriotas, estas son las etnias, y por esto se modificó el artículo 2º, en los términos en que se ha modificado, para que se eleve, así sea cuidando y tuitivo con las etnias, su posibilidad de integración a una cultura dominante o más fuerte; esto, sin perder desde luego en forma alguna, sus muy respetables y apreciables raíces; lo cual, no deja de reconocer en muchos pasajes el artículo 2º, pero yo pienso que la remisión finalmente de la fracción VI, está haciendo a que los términos que las leyes de la materia determinen, está futurizando, no refiriéndose a las mismas preexistentes.

Muchas gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente.

Yo no había participado en la discusión, porque pensaba que precisamente iba a llegar este momento para reforzar la misma posición que sostuve en junio de este año, cuando abordamos el tema en la acción de inconstitucionalidad 26.

Yo creo que aquí hay que verlo en los términos en que se ha planteado, en el caso concreto; me parece que el artículo 2º de la Constitución nos introduce complejidades tremendas derivadas de la problemática que trata de solucionar; es decir, efectivamente, como bien lo acaba de decir el ministro Aguirre; el problema fue cómo reconocer derechos y cultura indígena dentro de un esquema

constitucional establecido y cómo dentro de un principio de igualdad señalar como se hace frente a las desigualdades evidentes que existen.

En mi opinión, es claro que el Constituyente no quiso darles el carácter de órdenes de gobierno a las comunidades y pueblos indígenas, pero tampoco quiso darles un tratamiento igual al resto de las entidades que existen en el país. Y hay un punto que no se ha abordado, el propio artículo 2° las define como "entidades de interés público", ¿qué quiere decir?, les está reconociendo un carácter diferente a todo otro tipo de organización que hay, sin ubicarlas como orden de gobierno y en este sentido es, que establece un catálogo con las diferencias que aquí se han manifestado.

A mí me parece, yo me inclino a pensar, que el artículo 2°, efectivamente como lo ha señalado el ministro Góngora, establece que los tres órdenes de gobierno en sus órbitas de competencia tienen que cumplir con lo que la Constitución señala; yo no tengo la menor duda y comparto esa opinión. Luego entonces, como lo dije en aquella ocasión, yo estoy convencido de que efectivamente, en sus órbitas de competencia, las diferentes autoridades, dígame los Poderes de la Unión y los Poderes de los Estados y los Municipios, y conforme a ese marco de referencia, deben establecer el marco que permita el cumplimiento de lo que ordena la Constitución.

En este sentido sostuve y sostengo, que es evidente que estamos enfrentando una omisión legislativa, en tanto el Legislador no ha introducido en la legislación correspondiente ninguna norma específicamente dirigida a las comunidades y pueblos indígenas en esta materia; no obstante ello, efectivamente se puede pensar que hay la posibilidad de que acudan conforme al marco general y darles un tratamiento a través de políticas públicas del Ejecutivo para lograr, digamos, aterrizar el mandato constitucional en la realidad de las comunidades.

A mí me parece que en eso yo estuve de acuerdo en junio y estoy de acuerdo ahora con los que han señalado, que efectivamente el Congreso de la Unión no ha establecido ninguna norma específica en este sentido. Pero eso es muy diferente a la segunda parte que entiendo es nuestro problema, se puede impugnar esa omisión legislativa por la vía que estamos analizando y en este sentido yo sostuve, y para fundar el sentido de mi voto ahora, voy a ratificar que me parece que en la construcción que hizo el Constituyente permanente e inclusive en la Legislación Reglamentaria no se estableció esta posibilidad.

Y consecuentemente, no existe vía para impugnar la omisión legislativa, lo cual es muy diferente a que pueda existir o no esa omisión legislativa; me parece y lo he señalado, que la Corte efectivamente, como muchos lo han dicho, tiene obligación de ver que se cumpla la Constitución, pero no sobre la Constitución misma, y el Constituyente le impuso los límites a ese ejercicio de competencia en esta materia.

Luego entonces, yo considero y ratifico que en mi opinión, sí existe una omisión legislativa, que es responsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en este caso del Congreso de la Unión en lo que atañe a sus competencias; probablemente los Estados, y lo veo difícil en esta materia en el caso de los Municipios, pero que no existe la forma de impugnar esa omisión legislativa.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tienen solicitada la palabra la señora ministra Sánchez Cordero y el señor ministro Azuela; pero les propongo que hagamos nuestro acostumbrado receso y al regresar los escucharemos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Se reanuda la sesión.

Tiene el uso de la palabra la señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Muchas gracias señor ministro presidente.

Yo estoy básicamente en la misma línea de pensamiento de los señores ministros Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y la primera parte de la intervención del señor ministro Franco González Salas. Decía el señor ministro Azuela que: los destinatarios de esta norma constitucional, en la porción que ordena extender la red de comunicaciones para permitir la integración de las comunidades indígenas; construyendo vías de comunicación y telecomunicación; procurando que puedan adquirir, operar, administrar medios de comunicación, que los destinatarios son precisamente autoridades administrativas y, concretamente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Yo realmente no lo comparto y, no lo comparto, como lo decía muy atinadamente el señor ministro Góngora y el señor ministro Franco González Salas y lo compartió también el señor ministro Aguirre. En realidad, el apartado B), de este artículo 2º, constitucional, cuando establece: “La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”. Yo creo que en este apartado B). Del artículo 2º, de la Constitución, el Constituyente es claro: la Federación, los Estados y Municipios; la Federación, los estados y municipios; es decir, en lo que sea la competencia de cada uno de

ellos. Yo estimo que, contrariamente a lo que sostiene el ministro Azuela, que sería el destinatario la Secretaría de Comunicaciones; de, concretamente, esta porción normativa, yo creo que son, por supuesto, en materia de las políticas públicas, pues sí, efectivamente el Ejecutivo; en este caso el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pero en el ámbito legislativo, obviamente el Congreso de la Unión, y en el ámbito también, inclusive yo diría: hasta del Poder Judicial, a través de las resoluciones que ésta emita, y en el orden de gobierno: la Federación, los Estados y los Municipios. Yo creo que en los destinatarios de esta norma, claramente son, de acuerdo con esta disposición constitucional, estos ámbitos de gobierno.

Por otra parte, como ustedes recordarán, yo no solamente voté en favor de la procedencia en la omisión legislativa, en la acción de inconstitucionalidad o en las controversias constitucionales, que el señor ministro Góngora Pimentel ha relacionado, sino, inclusive, en la propia acción de inconstitucionalidad.

Yo recuerdo un párrafo que en esa ocasión manifesté para sostener el sentido de mi voto, en el sentido de que, dice: No dejo de reconocer que en su manifestación fáctica más grave, la omisión legislativa de desarrollar decisiones constitucionales, puede llegar a ser un serio fraude constitucional que reduzca a meras ideologías los valores, aspiraciones y anhelos depositados en la norma fundamental. Sin embargo, aun con ello, creo que por las razones que antes señalé y que antes había yo mencionado, decía yo: es difícil en la acción de inconstitucionalidad; sin embargo, yo me adheriré al voto minoritario de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en esta materia de omisión legislativa; con mayor razón, pues en los votos que ya compartí y que mencionó el ministro Góngora en materia de controversias constitucionales.

Por todo ello, yo quisiera manifestar: no solamente la procedencia de este concepto de invalidez, que me decía el ministro Silva Meza en corto: no es un acto destacado. Yo siento que, de la interpretación integral de la demanda, sí puede haber esta interpretación de que se está impugnando esta omisión legislativa por parte del Legislador Federal.

No obstante, en esas condiciones, yo votaré por la posición del ministro Góngora, del ministro Aguirre Anguiano y con la primera parte de la intervención del ministro Franco González Salas, y discrepando de la intervención, en su segunda parte.

Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bueno. La cuestión de que es acto impugnado, ya quedó superada y dijimos que sí.

Tiene la palabra el señor ministro Azuela.

SEÑOR MARIANO AZUELA GÜITRÓN.- Cuando hace una alguna exposición, piensa uno que fue lo suficientemente claro para que todos captaran lo que uno deseaba, pero cuando oye uno que le atribuyen afirmaciones definitivas, que uno sólo hizo como hipótesis, como posibilidades, pues se da uno cuenta que no consiguió su objetivo. Yo he reiterado que estaba planteando dudas, que no estaba todavía definiendo mi posición, y por lo mismo, pues me ha dado mucho gusto que desde luego respecto de esas dudas, propicié que cada quien fuera fijando su posición, y como que llega el momento en que yo tengo que fijar cuál es mi posición. El día de ayer se presentó en la sede alterna una semblanza de un brillante y prestigiado ministro de la Suprema Corte, Carlos de Silva y Nava, con quien tuve oportunidad de compartir comisiones para formular proyectos de iniciativas de reformas, y con Don Carlos de Silva, yo he tenido siempre no solo una muy buena comunicación sino que le reconozco que tiene una intuición jurídica extraordinaria. Había ocasiones en que en la

Comisión, se pretendía que una norma fuera clarísima, y para qué poner que esto procede cuando hay importancia y trascendencia, que diga la ley cuándo hay importancia y trascendencia, y como este ejemplo podría darles muchos; y él siempre decía: miren, aquí el Legislador, lo que debe establecer es un marco para que sean los jueces, para que sea la Suprema Corte en sus jurisprudencias la que a la luz de los casos concretos que sólo pueden ver los jueces, y no los legisladores, vayan sentando criterios que vayan definiendo esta problemática; y yo creo que así sucede con el Legislador, que el Legislador no está pretendiendo una precisión de conceptos en que con toda nitidez esté resolviendo los problemas a los jueces, bastarían computadoras, que las alimentara uno, y saldrían las sentencias. No, la vida humana es de una gran riqueza, y está propiciando que sean los jueces los que traten de ir perfeccionando el sistema jurídico mexicano, con las interpretaciones que a la luz de los casos concretos se tiene que ir realizando. Yo quisiera en mi posición, primero reiterar que la norma a diferencia de quienes la ven con una nitidez extraordinaria, yo no la veo así, es muy claro que unos preceptos no dejan lugar a duda, el propio artículo 2º, después del inciso a), dice: Las constituciones y leyes de las entidades federativas, establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público. Ahí es clarísimo, es una orden a las Legislaturas, esa fracción VI, no dice: de este modo, incluso, pues admite diferentes tipos de interpretaciones, pero me voy a inclinar a la posición de quienes señalan que aquí hay un mandato a los cuerpos legislativos, y porqué lo voy a aceptar, no se dice expresamente si el inciso va a empezar diciendo: Los Poderes de la Federación y de los Estados, así como los Municipios, bueno, ya al menos estaría implícitamente el Poder Legislativo, no habla, la Federación, los Estados y los Municipios. Quiénes son los que está queriendo mencionar, pues que sea la Corte la que en

interpretación lo diga. Siguiendo un poquito el esquema de Don Carlos de Silva Nava, que sea la Corte, y entonces estamos en un momento de decirlo, y entonces yo me preguntaría: Qué es mejor dentro de un sistema jurídico-político, que se diga con claridad si esto es tarea de los Cuerpos Legislativos, y dentro de lo que hagan los Cuerpos Legislativos, el Poder Ejecutivo tenga que actuar o interpretar que es el Poder Ejecutivo, el que lo haga, pues yo creo que es mucho mejor que el Poder Ejecutivo tenga un marco de ley, y que él pueda proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley, y luego en su actividad administrativa trate de realizar lo que ya está en la Ley. Entonces para mí, es mucho más importante que ya los Congresos de la Federación, el Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados establezcan esto con claridad, aquí estamos en materia federal, materia de telecomunicaciones, de radio y de televisión, ésta es legislación que debe emitir el Congreso de la Unión; y entonces, aquí sí operaría si esto lo interpretamos como que ya hay una obligación para el Congreso, entonces opera el artículo transitorio que ha leído repetidas veces el señor ministro Góngora y sólo en plan de broma, no le gusta repetir las cosas, pero todo el documento que nos leyó al principio en la sesión de hoy, ya no los había leído el martes, pero en fin, probablemente fue una distracción de memoria pero ya lo habíamos oído ese documento, bueno y normalmente nos repetimos muchas veces todos y a veces gracias a esas repeticiones nos llegan a entender lo que queremos decir, porque a la primera no nos lo entienden bueno, entonces acepto esto; pero ahora viene el problema de lo que es la omisión legislativa absoluta y cuál es la posición de la Corte y reconociendo que sí conviene que esto pueda determinarlo la Corte, cómo pienso que debe hacerse, porque he tenido que ir pensando mucho en estos temas, pues porque estamos precisamente resolviendo una situación de esta naturaleza, el Poder Legislativo está integrado por órganos Colegiados numerosos, quinientos diputados, de múltiples fracciones parlamentarias, y la Corte va a hacer la tarea del Poder

Legislativo, porque a eso equivaldría, porque pues si le mandamos ahí una omisión, tienes que legislar pues como que ya el siguiente paso es: de una vez te digo qué es lo que debes decir y además estás vinculado y obligado, y ya me imagino yo a los Cuerpos Legislativos con toda facilidad, quinientos diputados en la Cámara de Diputados, que digan: La Corte nos obliga a llenar ese vacío, esa omisión legislativa, así es que por unanimidad de votos se acata lo que la Corte nos está diciendo, no es sencillo, en los casos, en los que la Corte ha vinculado a los Congresos, a veces ha propiciado negociaciones entre los grupos legislativos, para que se pueda cumplir con la decisión de la Corte, a grado tal que recordarán que después de que tuvimos algunas experiencias de esta naturaleza, hemos decidido establecer márgenes, y ahí es por donde iría mi posición, que hubiera un considerando en que se analizara claramente el problema, que en ese considerando se hiciera constar que no obstante que en el Transitorio de estas reformas, se señaló un plazo para que se hicieran las adecuaciones y que ya interpretada la fracción VI como se ha dicho, no se ha cumplido con ello, pues se les hace notar para que a la brevedad que estimen pertinente, lo hagan y que cumplan con establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas, puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, lo que además podría abrir las puertas a los amparos, si al legislar no establecen medidas idóneas, para que esto sea una realidad, y que no ocurra como dice la ministra Sánchez Cordero, que todo esto sea un mito verdad, una bonita idea, pero que finalmente no opera; entonces, habría posibilidad de esto y que ahí se pudiera de algún modo, decir cuál es el sentido de todas estas disposiciones del artículo 2° y que de ese modo, sin un resolutivo, en que se diga: se invalida la ley, porque ese es el otro problema que ve uno las normas jurídicas que establecen cómo son las sentencias, pues no está previsto una omisión legislativa, se declara inválida o se reconoce la validez y nada más, cómo declaro inválida la omisión legislativa y declaro la invalidez de qué; entonces, creo que a manera de considerando sí

es como podemos ir avanzando; ha habido decisiones en las que le hemos dicho a una Legislatura: tú puedes hacer una de dos cosas, o ya actuar y decir como te manda la Constitución, cómo vas a garantizar la autonomía e independencia de los jueces y magistrados, o por lo pronto haz esto, y qué es lo que han hecho, pues hacer lo concreto, y no han legislado, por qué, porque no es sencillo, porque hay que lograr la mayoría, y a veces mayorías especiales y cosas por el estilo. Así es que, en resumen, me sumo a quienes consideran que hay omisión legislativa; estimo que, de algún modo la Corte debe decir muy claramente el por qué existe una omisión legislativa; si esa omisión legislativa incluso ha rebasado el plazo, como aquí ocurre, o cuando no hay plazo, si ha pasado mucho tiempo y no hace nada, pues que sea consciente que la Suprema Corte lo señala y que desde luego, pues de algún modo hace la recomendación de que esto se corrija. En ese aspecto, trataré de ser, soy consistente con las decisiones que se han tomado, de algunas omisiones legislativas, cuando hay un clarísimo ordenamiento, y se señala un plazo para que cumpla la autoridad legislativa con esto. Así será mi voto, a menos que alguna de las otras intervenciones, pues sea de tal fuerza, que me lleve a modificar mi posición.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. En este tema tan interesante, yo quiero ahora insistir, en recordar a ustedes cuál fue mi posición, que de alguna manera la conecto con la intervención del ministro Azuela, y del ministro Franco, en función del segundo, en relación a la no existencia de vía para resolver esta temática de la omisión legislativa; y también con el ministro Azuela, para determinar que, desde una perspectiva, sí podría haber alguna posibilidad de que fuera un acto sujeto a control constitucional, no por la omisión en sí misma, sino por el acto que genera implícitamente como una norma prohibitiva. Me explico con un

ejemplo arbitrario para efecto de claridad, esto es: si estamos hablando de la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley Federal de Telecomunicaciones, en las disposiciones que hemos analizado, vamos, donde hay regulación de permisionarios y concesionarios, se omite hacer referencia particular a las comunidades y pueblos indígenas, esto es, al establecimiento de radio y televisión manejadas por comunidades y pueblos indígenas. Esta omisión, en tanto que se ha dicho ya por, creo que en ese sentido hay coincidencia por quienes sí consideramos la presencia de una omisión legislativa, la obligatoriedad del 2º., constitucional, Apartado "B", fracción VI, el Segundo Transitorio, etc., toda esta normativa que evidencia que hay omisión legislativa, eso lo doy por sentado, sí la hay, pero, cuál será el medio de control de esta omisión legislativa, decimos, hay una norma prohibitiva implícita, derivada de la omisión. ¿Cómo la consideramos? Aquí debió de haber estado, y en los hechos genera una norma que prohíbe esa situación. Es una cuestión que puede explorarse, que puede determinarse, pero lo importante es el reconocimiento de la existencia de una omisión legislativa. El problema está en el riesgo de la consecuencia, donde el Tribunal Constitucional se puede sustituir al Poder Legislativo, y quedar solamente una mención, meramente declarativa. Aquí hay una omisión, haz incumplido con este mandato, y te toca asumir tu responsabilidad constitucional. Nosotros como Tribunal que tenemos este marco de control, te lo decimos, aquí hay esta omisión. Lo otro, decimos es una adherencia a una posición de control constitucional, y aceptar la existencia de una norma prohibitiva implícita. Simplemente una propuesta, pero sí existe esta omisión, yo participo totalmente de ella, pero aquí ya me encuentro con otro problema concretísimo en cuanto al asunto. En una intención de voto de mayoría, y hemos aceptado que los Municipios no pueden hacer la defensa de las comunidades, y si estamos dándole el carácter de acto reclamado a la omisión legislativa, pues tendremos que sobreseer, creo que aquí se presenta también esta otra problemática en el caso concreto; en

el caso concreto tenemos esta situación, ¿cómo le vamos a dar salida?, también es una problemática que hay que dilucidar.

No quiero omitir, porque ya lo hice en una ocasión, una situación ya tratada que quería yo ofrecer en correspondencia al planteamiento de la señora ministra Luna Ramos, en el considerando relativo a hacer la distinción precisamente de esa dualidad de intereses legítimos que se presenta en este caso, tratando de recoger, inclusive en la versión taquigráfica, la claridad con la que ella explicitó lo que tal vez en el proyecto no está del todo claro, y que generó esa confusión de presencias con sí interés y no interés de los Municipios; es una cuestión que la omití en la ocasión anterior en mi intervención, ahora lo ofrezco hacer la y creo que podría ser pertinente para efectos de claridad del proyecto.

En conclusión, yo sí considero que hay la omisión legislativa y estaría de acuerdo, aunque fuera nada más por la vía del considerando, hacer el llamado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Bueno, pues por principio de cuentas yo quisiera mencionar que yo nunca he estado de acuerdo con que se acepte la omisión legislativa en materia ni de controversias ni de acciones de inconstitucionalidad.

¿Y por qué nunca ha estado de acuerdo con esto? Primero, porque el 105 no lo permite, nada más basta leerlo para que veamos que en un momento dado no está establecida la procedencia de la omisión legislativa en la Constitución, y si a esto le aunamos que leamos la Ley Reglamentaria del artículo 105, pues vamos a llegar a la misma conclusión, porque tampoco explicita ni establece la procedencia de este tipo de acciones; pero no sólo eso, yo creo que

también podemos encontrar otro tipo de explicaciones de carácter jurídico, y de carácter jurídico yo creo muy importante.

¿Cuál es la razón por la que no procede la omisión legislativa en caso de controversias y de acciones? La razón yo creo que es muy simple, la razón es que violamos el principio de división de poderes, esa es la razón fundamental por la que no puede proceder la acción respecto de las omisiones legislativas, ¿y por qué violamos el principio de división de poderes?, porque finalmente es cierto, el Estado mexicano es uno solo, uno solo, pero finalmente se divide en 3, pero qué, ¿tres órganos?, no, lo que se divide a través de la división de poderes son facultades, son competencias que se ejercen a través de los órganos que se establecen en nuestra Constitución, pero al final de cuentas esta división de poderes nos está dando facultades específicas, facultades concretas, facultades determinadas a cada uno de estos órganos.

Ahora ustedes me dirán: Bueno también la propia Constitución y las leyes que de ella emanan establecen la posibilidad de que dentro de los órganos que tienen establecidas competencias específicas, se realicen algunas que se interrelacionan y que de alguna manera están conferidas a uno o a otro de los órganos del poder público.

Es cierto, es cierto y por supuesto que tenemos muy visto que, por ejemplo, la facultad reglamentaria del presidente de la República es una facultad formalmente legislativa y que correspondería inicialmente al Poder Legislativo; sin embargo, la Constitución reconoce esa posibilidad. El emitir jurisprudencia por parte de nosotros como Poder Judicial, también podríamos decir que tiene un origen casi, casi de carácter legislativo, ¿por qué razón?, pues porque estamos dando normas generales a través de la jurisprudencia; sin embargo, esto quiere decir que indiscriminadamente podemos suplantarnos, podemos arrogarnos facultades de otros poderes que no nos corresponden o podemos

obligarlos a hacer en un momento dado, a cumplir con sus obligaciones cuando finalmente ellos tienen facultades específicas determinadas en la Constitución, yo creo que no, y eso es lo que estaríamos haciendo precisamente a través de la omisión legislativa; a través de la omisión legislativa le estaríamos diciendo al Congreso de la Unión, en este caso: “Haz una ley en la que digas que las comunidades indígenas tienen que tener acceso a esto, y a esto y a esto”.

Yo digo: Sí hay omisión legislativa, yo en esa parte coincido con todos, por supuesto que hay omisión legislativa, porque basta leer la fracción VI, que don Mariano leyó hace rato, que dice: “Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación; establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación en los términos que las leyes de la materia determinen.

Qué quiere decir si esto no se ha logrado, bueno es porque hay una omisión legislativa, eso por supuesto, no me queda la menor duda y aquí es donde entro en franca contradicción con don Genaro David Góngora Pimentel, qué es esto una norma programática, sí es una norma programática por qué lo es pues porque no existe el acceso real a que las comunidades indígenas tengan esta posibilidad.

Como les decía en alguna otra ocasión, existe en el artículo 4º constitucional el derecho a un ambiente sano y limpio y yo les pregunto a ustedes ¿en el Distrito Federal tenemos eso? Y eso nos permite decir vamos a impugnar en omisión legislativa el no tener el cumplimiento de una norma que la Constitución dice: Tenemos derecho los mexicanos a tener un ambiente limpio, vamos a impugnar el derecho a la salud, cuando no hay acceso en toda la

República tener precisamente todos los medios necesarios para que todos nuestros compatriotas gocen de un sistema de salud.

La pregunta es también eso es una omisión legislativa, ¿por qué no? La Constitución lo consagra expresamente y la pregunta es: vamos a impugnarlo como omisión legislativa para decir: La Constitución dice que yo tengo derecho a la salud y la Constitución dice que yo tengo derecho a una vivienda digna y mi vivienda no es digna, por qué, porque no tengo los accesos para eso.

La pregunta es ¿vamos a impugnar en omisión legislativa todas estas cosas? Yo creo que no, no podemos por qué razón, porque no es atribución del Poder Judicial el determinar que lo hagan o que no lo hagan, el emitir leyes para hacer posible, para hacer factible todos los postulados que establece nuestra Constitución no depende nada más de las buenas intenciones de los legisladores, no depende sólo de eso, depende de situaciones económicas, depende de situaciones políticas, depende de situaciones de planeación, depende de muchas otras cuestiones en las que una simple determinación de sí cumplan con lo que dice la Constitución no lo hace factible ni lo hace posible por qué razón en un momento dado existe desde el punto de vista de la teoría esa división entre una norma programática y una garantía individual, pues precisamente por eso, porque la garantía individual sí es oponible, es oponible en un medio de defensa de carácter constitucional y la idea es que al ser oponible en un medio de defensa de carácter constitucional, tiene la posibilidad de que hay el resarcimiento a la violación de esa garantía individual, yo les pregunto a ustedes cuál va a hacer el resarcimiento a una garantía de carácter programático en la que no se tiene incluso, creo yo, la infraestructura para poderla hacer lograr.

Pero no sólo eso, en el momento en que nosotros aceptemos la posibilidad de impugnación de la omisión legislativa, lo que a mí me

parece definitivamente muy grave, es la violación al principio de división de poderes, porque definitivamente ahí no existe la posibilidad de que nosotros conminemos a otro poder a cumplir con algo que el Legislador, el Constituyente permanente pues sí estableció como una carta de buenas intenciones y como magníficos deseos para que el pueblo mexicano pues viva como quisiéramos todos que se viviera pero de eso a que realmente se lleve a la realidad, yo creo que hay un abismo de diferencia, porque de lo contrario pues yo nada más quisiera pensar, qué les vamos a decir si es que se acepta una omisión legislativa de esta naturaleza, pues qué les vamos a decir cuando nos digan: Vengo a pedir amparo o vengo a la controversia constitucional, por qué, pues porque no tengo una vivienda digna.

Con qué cara les vamos a decir ¡ah! pero esa no, esa no te la puedo aceptar, tan omisión legislativa esa como la que estamos leyendo en este momento, ahora que sí lo es, por supuesto que lo es, que lo deseable es que las comunidades indígenas como clase social desprotegida tenga acceso a eso, por supuesto que sí, soy la primera en pensar que debe pensarse en ellos, y que por supuesto debe dársele las facilidades para que logren no solamente cuestiones de radio y televisión, que logren jamás ser discriminados, que logren tener acceso a una justicia de acuerdo a sus usos y costumbres pero adecuada, que logren tener todos los medios económicos y sociales que en un momento dado como clase desprotegida no lo tienen, pero al final de cuentas, una cosa es lo que realmente nosotros deseamos y otra muy diferente es la que en un momento dado implica la existencia de los medios para hacerla lograr y yo creo que la omisión legislativa no está previsto ni en el artículo 105 constitucional, ni en la Ley Orgánica de este artículo, y por supuesto, aún en el caso de que estuviera prevista, yo les pregunto: ¿Cuál es la razón de ser de esto? Bueno, finalmente que se invaliden las normas a través de las sentencias que se dictan, a través de las acciones de inconstitucionalidad, de

las controversias constitucionales, y en todo caso del juicio de amparo. ¿Para qué? Para resarcir de las garantías violadas o de las violaciones constitucionales que esto entrañe. Yo les pregunto: ¿Aquí cómo lo van a lograr?

Quiero recordar en los asuntos estos a los que hizo referencia el señor ministro Góngora Pimentel, en los que esta Corte ha determinado, que sí hay omisión legislativa y se les ha conminado a que las Legislaturas de los Estados, legislen respecto de las garantías municipales que se consagran en el artículo 115 de la Constitución. Yo les pregunto a ustedes. ¿Cuántas de estas acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales han tenido cumplimiento? ¿Cuántas? Y finalmente, bueno, pues qué bueno si las cumplen, qué bueno, pero al final de cuentas yo lo que digo es: una cosa es que haya la voluntad política de cumplir, la voluntad política de hacerlo y otra es, que el Poder Judicial invente un medio que no existe, en una procedencia que no existe, y que además se suplante en las facultades de un poder que no le corresponde. Por esa razón, yo insisto, como lo he insistido siempre, en que no procede la omisión legislativa que sea impugnada a través de la controversia constitucional o de la acción de inconstitucionalidad.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Faltan cuatro minutos para las dos de la tarde, han pedido la palabra, la señora ministra Sánchez Cordero, el señor ministro Aguirre Anguiano y el señor ministro Góngora Pimentel, consulto al Pleno si oímos estas participaciones todavía, o levantamos la sesión. Los que estén por que levantemos ya la sesión sírvanse manifestarlo.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, yo haría una pregunta, si cada uno habla un minuto, podríamos tener la sesión.

No, en realidad yo creo que es conveniente que nos expongan con amplitud su punto de vista.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, aceptamos la participación de ellos tres, y de todas maneras dejaremos pendiente el tema, porque faltamos Don José de Jesús Gudiño y un servidor. Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: ¡Ah! Sí. Gracias ministro presidente. Ahorita que estaba yo escuchando a la ministra Luna Ramos, es que efectivamente, lamentablemente no todas estas normas constitucionales. ¿Sí?

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No, yo más bien proponía que ellos aprovecharan aun estos días para su exposición, no ahorita.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto entonces al Pleno, se levanta la sesión.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Muy bien, levanto la sesión.

(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)