

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 11
O R D I N A R I A
MARTES 25 DE ENERO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con trece minutos del martes veinticinco de enero de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. No asistió la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos previo aviso a la Presidencia.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número diez, ordinaria, celebrada el lunes veinticuatro de enero de dos mil once.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes veinticinco de enero de dos mil once:

II.1. 133/2008

Controversia constitucional 133/2008 promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54 y 105 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 15, fracción XXII, 18, fracción XV y 31 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos. TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 822 así como su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 84, fracciones I, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho. QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 17,*

Sesión Pública Núm. 11

Martes 25 de enero de 2011

fracciones IV y VIII, 21, 23, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 56, fracciones I y II, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, antepenúltimo párrafo, 88, 92, 93, 95 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 29, penúltimo párrafo, 40, 75 párrafo segundo y 79 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículos 32, 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículos 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

II. 2. 135/2008

Controversia constitucional 135/2008 promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 2, fracción IV, 8, 10, 11, 17, fracciones IV y VIII, 21, 23, 27, fracción XVI, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 54, 56, fracciones I y II, 60, 61, párrafo primero y fracción I, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, párrafo antepenúltimo, 88, 92, 93, 95, 105 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4627 de 16 de julio de 2008; artículos 3,

fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 15, fracción XXIII, 16, párrafo segundo, 18, fracción XV, 20, párrafo segundo, 29, párrafo penúltimo, 31, 40, 75, párrafo segundo, y 79 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4627 de 16 de julio de 2008; artículos 32, 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal, 32, párrafo cuarto, y 84, párrafos segundo y quinto de la fracción I, y fracciones III y V de la Constitución Estatal. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54 y 105 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 15, fracción XXII, 18, fracción XV y 31 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos. TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 822 así como su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Morelos. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 84, fracciones I, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho.*

QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 17, fracciones IV y VIII, 21, 23, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 56, fracciones I y II, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, antepenúltimo párrafo, 88, 92, 93, 95 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 29, penúltimo párrafo, 40, 75 párrafo segundo y 79 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículos 32, 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículos 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

II. 3. 134/2008

Controversia constitucional 134/2008 promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno de la propia entidad federativa, demandando la invalidez de los Decretos 822 y 825 de 16 de julio de 2008, publicados en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4627, por los que se reforman diversos artículos de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada, de la Ley de Deuda Pública, de la Ley Orgánica Municipal y de la Constitución Política, todos del Estado de Morelos. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz

Sesión Pública Núm. 11

Martes 25 de enero de 2011

Mayagoitia se propuso: “PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54 y 105 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 15, fracción XXIII, 18, fracción XV y 31 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos. TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 822 así como su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Morelos. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 84, fracciones I, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho. QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 21, 34, fracción II, 56, fracciones I y II, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 83, párrafo cuarto, 86, antepenúltimo párrafo, 92, 93, 95 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 40, 75 párrafo segundo y 79 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículo 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículo 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que debían aclararse algunas cuestiones antes de votar la propuesta de los puntos resolutivos respecto de los artículos 56, fracciones I y II, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos y 3º, fracción XVIII, incisos d) y e), de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, proponiendo reconocer su validez sobre la base de que no se plantearon argumentos específicos de invalidez y el Tribunal Pleno no encuentra materia para ejercer la facultad de suplencia de la queja.

Señaló que su propuesta deriva de que en alguna intervención se propuso sobreseer, como también sucede respecto de la controversia constitucional listada para la presente sesión, por falta de conceptos de invalidez, haciendo una analogía en materia de amparo penal, al existir un régimen de suplencia de queja abierto, en el sentido de que se debe suplir la queja aun ante la ausencia total de agravios.

El señor Ministro Franco González Salas consultó si este argumento quedaría como un criterio ante la ausencia absoluta de conceptos de invalidez.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó su conformidad con la propuesta consistente en reconocer la validez de los referidos preceptos en virtud de que tomando

en cuenta la institución de la suplencia de la deficiencia de la queja se estima que los preceptos respectivos no son inconstitucionales.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que efectivamente a propuesta del señor Ministro Valls Hernández aceptó desarrollar el considerando respectivo después del relativo a las supuestas violaciones al procedimiento legislativo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó discutible la propuesta ya que la suplencia de la queja es una potestad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el análisis de controversias constitucionales; considerando que iría más lejos de una obligación o de una posibilidad real, el convertir esta posibilidad de un asunto administrativo en una suplencia de queja y de estudio específico, relativo a la posibilidad de suplir en todos los casos para derivar el fundamento o la falta de fundamento que pueda tener la pretensión.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que su postura era contraria a la del señor Ministro Aguirre Anguiano, considerando que no hay estudio alguno pudiendo existir éste, porque el Tribunal Pleno hubiera podido analizar en suplencia de queja, alguna advertencia de invalidez del precepto impugnado, pero éste no existió, de manera que debía aclararse en el considerando respectivo tal situación,

por lo que no sería posible hacer valer concepto de invalidez alguno en suplencia de queja, estimando correcta la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que al resolver las controversias constitucionales 12/2001 y 14/2001 se planteó la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley sin que hubieran conceptos de invalidez sino únicamente contrvirtieron algunos preceptos concretos, considerando que el problema no es sobre la consecuencia, pues es necesario agregar algunos elementos de acotación, ya que de lo contrario ante la ausencia de conceptos de invalidez, se estaría buscando la condición de inconstitucionalidad de manera oficiosa o los elementos que pudieran conducir a ésta; sin embargo, consideró que también existen elementos de acotación, respecto del artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la Materia, relativo a que al dictar sentencia esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver efectivamente la cuestión planteada, precisando que debía existir una causa de pedir mínima, señalando que en ese sentido entendió la propuesta.

Manifestó que tratándose de controversias constitucionales se tiene la posibilidad de extensión de los efectos a las normas cuya invalidez dependa de la que se declara inconstitucional y que también se tienen elementos

para considerar las inconstitucionalidades, señalando que estaría de acuerdo, si se tienen como puntos de partida los elementos materiales, estimando que oficiosamente no se deben buscar inconstitucionalidades para extender los efectos de la declaración de invalidez ante la ausencia de cualquier planteamiento.

El señor Ministro Valls Hernández coincidió con lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz ya que en la controversia constitucional 12/2001 de Pachuca de Soto se estableció que no puede seguirse el principio de oficiosidad si no existe concepto de invalidez, por lo que propuso excluir del estudio los artículos respecto de los cuales no se planteó algún concepto de invalidez.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció la relevancia del tema, estimando adecuada la solución acotada que propone el señor Ministro Cossío Díaz, ya que para llegar al criterio es necesario vincular los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de la materia, para evitar sostener que sin vinculación alguna con lo realmente planteado, el Pleno pueda entrar al análisis de cuestiones que no estén efectivamente planteadas, manifestándose de acuerdo con el criterio propuesto y las acotaciones precisadas.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que el artículo 39 de la Ley Reglamentaria en su parte final prevé la

necesidad de resolver las cuestiones efectivamente planteadas partiendo desde un conjunto de razonamientos y no desde la ausencia de éstos.

Precisó que puede darse el supuesto en el que haya ausencia total de razonamientos, pero que exista un acto reclamado, situación excepcional en la que se podrá suplir la deficiencia cuando sea un despunte necesario para dar coherencia a la resolución, de manera casi oficiosa, para hacer estudios respecto a si se puede suplir, considerando que se estaría agregando un factor de amplificación a la atribución de la suplencia pudiéndose convertir en una verdadera carga.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que los artículos 39 y 40 se refieren a cuestiones diversas, pues el primero se refiere a determinar cuál es la cuestión efectivamente planteada, en tanto que el segundo de ellos alude a la suplencia de la queja, la cual se ha sostenido que es amplísima, pudiendo señalarse que sin planteamiento alguno podría analizarse la validez de los numerales impugnados, con lo que se llegaría a un extremo que no sería el que se pretende tutelar, recordando que el sistema es proteccionista para las partes en este tipo de procesos, ante lo cual estimó que se requiere que ante los preceptos impugnados exista una causa de pedir y que ésta pueda referirse a cuestiones distintas que las que advierta este Alto Tribunal, sin que se pueda llegar al extremo de que una

Sesión Pública Núm. 11

Martes 25 de enero de 2011

demanda simplemente impugnara los artículos y correspondiera a la Suprema Corte analizar a plenitud la validez de aquéllos.

Agregó que la cuestión planteada de una interpretación gramatical del artículo 39 acotaría el problema, entendiéndola relacionada con la causa de pedir de la invalidez de algún precepto, y si bien no se pueden suplir actos, tampoco se podría llegar al extremo de que sin conceptos de invalidez se pudiera suplir la deficiencia de la queja, pudiendo existir un caso en el cual fuera necesario hacerlo, porque en relación con otros preceptos que sí hubiera causa de pedir, se señale un precepto diferente como acto impugnado, lo que no podría resolver sin hacer un planteamiento respecto del otro precepto; reconociendo que en la práctica pueden suceder diversas situaciones.

Ante ello, solicitó tomar como cuestión efectivamente planteada para poder suplir la queja, el que haya por lo menos una causa de pedir.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que en la demanda no se plantearon conceptos de invalidez y que el Tribunal Pleno no advierte queja deficiente que suplir, por lo que debía determinarse si se reconocerá la validez o se sobresee respecto de dichos preceptos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó que al resolver las controversias constitucionales 19/2008, 21/2008 y 23/2008 en las que se impugnaba la Ley de Transporte del Estado de Morelos, surgió la cuestión relativa a si se sobreseía respecto del Secretario de Gobierno pues no había concepto de invalidez relativo a la esfera competencial del Municipio, por lo cual se desestimó, llegando al fondo y se reconoció la validez, de manera que se trata de una respuesta similar.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que al tratarse de un acto reclamado, debe haber un pronunciamiento que puede ser de sobreseimiento o de validez, señalando que si se declarara el sobreseimiento se cerraría la puerta al estudio de fondo incluyendo la suplencia de queja, ante lo cual se inclinó por la propuesta consistente en que ante un acto reclamado respecto del cual no hay concepto de invalidez con base en un análisis de constitucionalidad, se concluya que no existen razones para declarar la invalidez.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó conveniente agregar que en el caso concreto no hay causa de pedir, por lo que ante la ausencia completa de argumentos surge la duda sobre por qué reconocer la validez del precepto si ni siquiera se ha estudiado su contenido, ya que conforme a la Ley Reglamentaria es necesario que exista una mínima causa de pedir, por lo que se estaría ante una causa de

Sesión Pública Núm. 11

Martes 25 de enero de 2011

sobreseimiento. Estimó que en el caso concreto se propone una especie de validez por “default” sin pronunciamiento alguno, lo que es distinto a sostener que no se afecta la esfera de competencias, considerando que se planteó alguna situación que no afecta y se reconoce la validez del precepto, pues al hacerlo, se haría algún pronunciamiento respecto a éste; sin embargo, en el caso concreto, no hubo puerta de entrada, estimando que sería una posibilidad en la medida en que no se ha entrado al fondo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que si no hay causa de pedir y no se puede analizar el precepto, no se puede realizar una declaratoria de validez, pues no se está entrando al fondo del asunto, por lo que estimó correcto sobreseer ante la ausencia de la causa de pedir. Además, pudiera darse el caso de que un precepto respecto del cual no hubo causa de pedir y cuya validez se reconozca, se advierta posteriormente un vicio de constitucionalidad, lo que podría implicar consecuencias para los particulares afectados por este precepto que pretendan promover juicios de amparo o procesos de constitucionalidad, de manera que estimó que lo más conveniente sería sobreseer por los referidos conceptos al no advertirse la causa de pedir y, por ende, no podrá suplirse la queja en estos casos.

Sometida a votación la propuesta consistente en sobreseer o reconocer la validez respecto de los preceptos impugnados en una demanda de controversia constitucional,

en la que no se expresaron conceptos de invalidez ni causa de pedir, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández y Presidente Silva Meza se determinó que debe sobreseerse respecto de los numerales que se ubican en ese supuesto. Los señores Ministros Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia votaron a favor del reconocimiento de validez de las normas impugnadas en el referido supuesto.

En esa virtud, por la referida mayoría se determinó sobreseer en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 56, fracciones I y II, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos y 3º, fracción XVIII, incisos d) y e), de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que incorporaría tal decisión en los puntos resolutivos y que propondrá la tesis correspondiente.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que al no obtenerse ocho votos respecto de la validez de determinado precepto, debe desestimarse, de manera que si no se ha estudiado la validez o invalidez del precepto, podría declararse válido.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia propuso que el resolutivo cuarto se redactara en el sentido de que se reconoce la validez del procedimiento legislativo que culminó con la emisión del Decreto 822 así como su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos, lo que fue aprobado por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se refirió al documento que se le remitió respecto de las observaciones que hizo en la sesión anterior, relativo al punto sexto que se refiere a la vulneración al principio de anualidad en la revisión de la cuenta pública, así como por falta de establecimiento de plazos máximos para el ejercicio de las facultades de la Legislatura en materia de fiscalización, contenida en el artículo 84, Apartado A, fracciones I, párrafo quinto, II, III y V de la Constitución Política del Estado de Morelos, respecto de cuál es el principio de anualidad que debe cumplir la actividad revisora del Órgano Superior de Fiscalización.

Señaló que también contiene el tema relativo al plazo para otorgar la conclusión de su revisión, estimando que es a principios de abril, lo que tendría como consecuencia que

todo el procedimiento correspondiente a la Auditoría Superior de la Federación, a partir de esa fecha, dure diez meses, precisando que se respeta el principio de anualidad, solicitando que esto se incluyera pues se trata de una oportunidad para concluir el estudio de este principio, ofreciendo el documento que tiene sobre el tema.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia indicó que instruyó a la licenciada Nava Ramírez para presentar a cada uno de los señores Ministros respuesta a las observaciones que formularon sobre algún tema en particular, por lo que el documento al que se refirió el señor Ministro Aguirre Anguiano únicamente lo tiene él en su poder, de manera que manifestó que no tendría inconveniente en incorporar la addenda que propone para señalar que tal como se diseña en la Constitución local, el principio de anualidad guarda relación con las facultades de fiscalización que se desarrollan también dentro de un plazo menor al de un año, solicitando la anuencia del Tribunal Pleno para incorporar los referidos argumentos.

El señor Ministro Cossío Díaz agradeció el documento similar que recibió de manera personal manifestando que se sentía satisfecho con las condiciones del mismo, considerando que los temas podrían incluirse en el engrose y que al circularse se hicieran las observaciones que se estimaran pertinentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que en el engrose, cada uno de los señores Ministros estaría en libertad de reservar su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano propuso que se incorporaran al engrose sus observaciones en caso de quedar aprobadas por el Tribunal Pleno.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que el planteamiento del señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, redondearía una de las posiciones sostenidas por el Tribunal Pleno, pero no la posición de todos los señores Ministros, toda vez que él estuvo en desacuerdo con éste, precisando que si el Tribunal Pleno estuviera de acuerdo en que esto se incluya en el engrose, anticipaba que formularía voto concurrente para sostener su posición, ante lo cual el señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que en caso necesario, él reservaría también su derecho para formular voto concurrente sosteniendo su posición.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Silva Meza, el secretario general de acuerdos precisó, que en la controversia constitucional 134/2008, en relación con los puntos resolutivos, no se referiría a los artículos 17, fracciones IV y VIII; 23, 51, párrafo segundo; 68 y 88 de la Ley de Contratos de Colaboración; 29, párrafo penúltimo, de la Ley de Deuda Pública, 32 y 35 de la Ley de Presupuesto,

Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y 115 de la Ley Orgánica Municipal, dado que no se impugnaron en esa controversia. Por ende, dio lectura a los puntos resolutivos de la controversia constitucional 133/2008 aplicables a las 134/2008 y 135/2008 con las salvedades precisadas, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54, 56, fracciones I y II, 105 y Tercero Transitorio, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos; 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 15, fracción XXIII, 18, fracción XV y 31 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos; y 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

TERCERO. Se desestima la controversia constitucional respecto del planteamiento de invalidez relativo al párrafo último de la fracción I del Apartado A del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

CUARTO. Se reconoce la validez del procedimiento legislativo que culminó con la emisión del Decreto 822 así como su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos.

QUINTO. Se reconoce la validez del artículo 84, Apartado A, fracciones I, con excepción de su párrafo último,

III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho.

SEXTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 17, fracciones IV y VIII, 21, 23, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 60, 61, fracción I, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, ante penúltimo párrafo, 88, 92, 93, 95 y Segundo Transitorio de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos; 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 29, penúltimo párrafo, 40, 75, párrafo segundo y 79, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos; 32, 35, párrafo segundo y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos; y 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

Por ende, los puntos resolutivos se aprobaron por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Asimismo, por instrucciones del señor Ministro Presidente Silva Meza precisó las intenciones de voto obtenidas en la presente controversia constitucional, respecto de las cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández y Cossío Díaz reservaron su derecho para formular, en su caso, voto concurrente o particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que las tres controversias constitucionales se resolvieron en los términos precisados.

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

II. 4. 156/2008

Controversia constitucional 156/2008 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Xochitepec, Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad, demandando la invalidez de los artículos 32, 40, fracciones IV, XXVIII, párrafo segundo, XLI, XLVII y LV, 84, párrafos primero y segundo, fracciones I a IV y VI, esta última en sus dos primeros párrafos, 134 y 136 de la Constitución Política del Estado de Morelos; 1, fracción I, 2, fracciones IV, XI a XVI, 3 a 7, 11, 12, 14, fracciones I a VI, VIII a XVII, XIX y XXIV, 15 a 19, 22 a 25, 28, 29, 35, 36, 38,

Sesión Pública Núm. 11

Martes 25 de enero de 2011

39, 40, fracciones I y II, 41 a 46, 50 a 52, 66, 67, 75, 76, 77, fracciones X, XII, XIII, XV a XIX, XXIV a XXVI, 79, fracción VIII, 80, fracción II y Sexto y Noveno transitorios de la Ley de Auditoría Superior Gubernamental de la misma entidad; 1, 2, 6, fracciones I a III, 26, 27, 29, 30, fracciones I y II, 31, 32, 39, 41, 42, fracción III, 43 y 44 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 294, párrafo segundo, de la Ley de Ordenamiento Territorial y de Asentamientos Humanos; 85 de la Ley Orgánica Municipal y 7 a 13 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior Gubernamental. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se *propuso*: “*PRIMERO. Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de controversia constitucional respecto de los artículos 32, 40, en sus fracciones IV, XXVIII, párrafo segundo, y XLI, 84, en sus párrafos primero y segundo, y apartado A, fracciones I, con excepción de su tercer párrafo, II, III y VI, y 136 de la Constitución Política del Estado de Morelos; 39, segundo párrafo y 85 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad; 294, párrafo segundo, de la Ley de Ordenamiento Territorial y de Asentamientos Humanos del Estado de Morelos; la Ley de Auditoría Superior Gubernamental de la entidad, en sus artículos 1, fracción I, 2, fracciones IV, XI a XVI, 3 a 7, 11, 12, 14, fracciones I a VI, VIII a XVII, XIX y XXIV, 15 a 19, 22 a 25, 28, 29, 35, 36, 38, 39, 40, fracciones I y II, 41 a 46, 50 a 52, 66, 67, 75, 76, 77, fracciones X, XII, XIII, XV a XIX, XXIV y XXVI, 79, fracción*

Sesión Pública Núm. 11

Martes 25 de enero de 2011

VIII, 80, fracción II, y artículos sexto y noveno transitorios, y su Reglamento Interior en sus artículos 7 a 13; la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos, concretamente en sus artículos 1, 2, 6, fracciones I a III, 26, 27, 29, 30, fracciones I y II, 31, 32, 39, 41, 42, fracción III, 43 y 44; así como en relación a los actos de revisión de la cuenta pública del Municipio actor por el ejercicio de dos mil seis y de las resoluciones y actuaciones que en el futuro se emitan en ejecución de la resolución sancionadora con que concluyó el procedimiento administrativo de responsabilidad, por las que se pretendan hacer efectivas dichas sanciones o bien se determine suspender o revocar el cargo de representación popular a miembros del Ayuntamiento actor. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 40, fracciones XLVII, en su parte final, y LV, 84, apartado A, fracciones I, tercer párrafo, IV y VII, y 134 de la Constitución Política del Estado de Morelos y del procedimiento administrativo de responsabilidades ASG/UAJ/PAR/122/07-12 que concluyó con la resolución que finca responsabilidades e impone sanciones a diversos servidores públicos del Municipio actor. CUARTO. Publíquese la presente resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó los antecedentes del asunto, manifestando que la controversia constitucional se promueve en contra de diversos preceptos de la Constitución y legislación locales con motivo de la

auditoría a la cuenta pública de su Ayuntamiento para el ejercicio fiscal de dos mil seis, así como respecto del procedimiento de responsabilidades administrativas instaurado contra el Presidente Municipal, la Síndico y otros servidores públicos del Municipio, la cual concluyó con una resolución sancionadora.

Indicó que se propone sobreseer en el juicio respecto de los actos de revisión de la cuenta pública, así como de las normas que se aplicaron por extemporaneidad en relación a la Ley de Auditoría Superior Gubernamental y su Reglamento Interior, toda vez que han cesado sus efectos por haber sido derogadas, así como por lo que se refiere a la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos al no haberse planteado conceptos de invalidez que causen una afectación a la esfera de competencia del Municipio actor. Agregó que los conceptos de invalidez se desestiman porque la facultad de la Auditoría Superior Gubernamental, actualmente la Auditoría Superior de Fiscalización de la entidad para determinar las responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos estatales y municipales en el manejo de recursos humanos materiales y financieros con motivo del gasto público sufragado por el erario estatal y municipal, es acorde con la función superior fiscalizadora con que debe contar el órgano legislativo estatal conforme al artículo 115 fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y no existió un ejercicio excesivo de dichas facultades en la

determinación de responsabilidades administrativas y sanciones.

Asimismo, manifestó que en junio de dos mil nueve se recibió un escrito de desistimiento por parte del Síndico del Municipio actor, el cual se considera improcedente.

Posteriormente, indicó que en el proyecto se señala que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia; respecto de la legitimación procesal, en donde se sostiene que el actor, el demandado y el tercero perjudicado deben comparecer a las controversias constitucionales por conducto de los funcionarios facultados para representarlos, y que efectivamente se cumple con este requisito.

Precisó que se considera infundado el planteamiento en el que el Auditor Superior de Fiscalización, en su contestación de demanda aduce la falta de legitimación del Síndico, ya que si bien es cierto que el Síndico integra el Ayuntamiento y es electo por el sistema de mayoría relativa, también lo es que exhibe copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Cabildo, que no constituye medio idóneo para acreditar la designación; sin embargo, la promovente es la que detenta la sindicatura y, al no haber prueba en contrario, goza de la presunción para considerarla como tal, de manera que el Municipio actor cuenta con legitimación activa para promover la presente controversia constitucional.

Respecto del análisis de la legitimación de la parte demandada, recordó que se trata de una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por ley para satisfacer las exigencias de la demanda en caso de que resulte fundada.

Asimismo, precisó que en el auto de tres de noviembre de dos mil ocho, el Ministro instructor tuvo, con carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Morelos, al Secretario de Gobierno respecto del refrendo del Decreto promulgatorio y al Auditor Superior de Fiscalización de Morelos, antes Auditor Superior Gubernamental, negando este reconocimiento respecto del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, Jefe del Departamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de Orlando Goristieta Rabadán en su carácter de notificador, y al Comité de Solventación, todos ellos de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Morelos.

Señaló que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, el Secretario de Gobierno y el Auditor de Fiscalización de la entidad tienen legitimación pasiva, de conformidad con lo previsto en la Ley Reglamentaria de la materia. En relación con el Poder Legislativo, señaló que la contestación de la demanda es firmada por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, lo que se acredita con la copia certificada del acta de sesión ordinaria respectiva, en

la que consta que fue electo el diputado referido para Presidente de lo que se desprende su legitimación en la presente controversia constitucional.

En relación con la legitimación del Poder Ejecutivo, precisó que la demanda la contestó el Gobernador de la entidad, cuya personalidad la acreditó con copia certificada del Periódico Oficial en que aparece publicado el Bando Solemne por el que se le da a conocer como tal, de manera que cuenta con legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

Respecto de la Secretaría General de Gobierno, indicó que compareció el titular de la dependencia, lo que acreditó con copia certificada del Periódico Oficial correspondiente, por lo que cuenta con legitimación pasiva en la presente controversia constitucional al tener la obligación de refrendar los Decretos y leyes del Estado.

Agregó que respecto de la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, la demanda fue contestada por su titular, conforme a lo previsto en el artículo 16, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior de Morelos, en tanto que por parte de la Procuraduría General de la República, también respondió su titular, de manera que éste es parte en el presente asunto.

Sesión Pública Núm. 11

Martes 25 de enero de 2011

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero a cuarto, relativos respectivamente, a la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto, la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, la legitimación de la parte demandada y la legitimación del Procurador General de la República.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó sus reservas respecto del estudio de legitimación de las partes.

Sometidas a votación las propuestas contenidas en los considerandos primero a cuarto, en votación económica, se aprobaron por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas; con las referidas salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando quinto relativo a la existencia de los actos impugnados.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando quinto en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo consistente en sobreseer respecto de las resoluciones y actuaciones que en el futuro se emitan en ejecución de la

resolución sancionadora con que concluyó el procedimiento administrativo de responsabilidad, por las que se pretenda hacer efectivas dichas sanciones o bien se determine suspender o revocar el cargo de representación popular a miembros del Ayuntamiento actor, al ser inexistente, pues alude a resoluciones o determinaciones futuras que no fueron acreditadas, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el referido considerando Quinto, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando sexto relativo a las causas de improcedencia, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo, consistente en sobreseer en la controversia constitucional respecto de la Ley de Auditoría Superior Gubernamental y su Reglamento Interior, en virtud de que tales normas fueron derogadas y, por tanto, han cesado sus efectos.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el referido considerando sexto, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza .

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando séptimo, relativo a la oportunidad de la interposición de la demanda, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo de sobreseer por extemporaneidad en la presentación de la demanda de controversia constitucional respecto de los artículos 32, 40, en sus fracciones IV, XXVIII, párrafo segundo, y XLI; 84, en sus párrafos primero y segundo, y apartado A, fracciones I, con excepción de su tercer párrafo, II, III y VI, y 136, así como en torno a los artículos 39, párrafo segundo, 85 de la Ley Orgánica Municipal y 294, párrafo segundo, de la Ley de Ordenamiento Territorial y de Asentamientos Humanos del Estado de Morelos.

Asimismo, señaló que en el proyecto se propone que se actualiza la improcedencia del juicio de controversia constitucional respecto de los artículos 1, 2, 6, fracciones I a III, 26, 27, 29, 30, fracciones I y II, 31, 32, 39, 41, 42, fracción III, 43 y 44 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, en virtud de que no se adujeron conceptos de invalidez en su contra.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó interrogantes respecto a si los artículos 40, fracciones XLII y LV, así como 84 y 134 de la Constitución local que fueron reformados, fueron derogados o si se están estudiando como vigentes, ante lo cual el señor Ministro Aguirre Anguiano solicitó dar respuesta después del receso para estar en posibilidad de confirmarlo.

El señor Ministro Valls Hernández propuso que respecto de las normas que conforme a lo señalado por el Municipio actor fueron aplicadas en el procedimiento de revisión de la cuenta pública municipal, aunque se determine su extemporaneidad, se analice si en realidad fueron aplicadas en el procedimiento impugnado, para después, determinar si éste constituye el primer acto de aplicación, lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el referido considerando séptimo, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando octavo en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo de sobreseer respecto de los artículos 1, 2, 6, fracciones I a III; 26, 27, 29, 30, fracciones I y II, 31, 32, 39, 41, 42, fracción III; 43 y 44 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos, al actualizarse la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en virtud de que el Municipio actor no planteó en su contra conceptos de invalidez que causen una afectación a su esfera de competencia, sino sólo un perjuicio o agravio a los servidores del Municipio en lo personal.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que se trata de un tema relacionado con el criterio aprobado en esta sesión que puede aplicarse en este caso concreto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó que se sostiene que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos no afecta la autonomía ni la independencia del Municipio en cuanto a que su aplicación va dirigida únicamente a los funcionarios, considerando que sólo por una cuestión reflejo se podría afectar la esfera municipal, manifestándose a favor de la propuesta ya que la controversia constitucional únicamente se puede hacer valer

para defender los derechos colectivos de los Municipios y la ley de responsabilidades impugnada sólo afecta a sus servidores públicos.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano estimó relevante lo señalado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia ya que no se indica por qué se puede desarticular el Cabildo; surgiendo la interrogante respecto de cómo se afecta al Municipio realmente con procedimientos de responsabilidad que se iniciaran en contra de determinados funcionarios por el manejo de la cuenta pública, señalando que no se afecta al Municipio porque existe un sistema de suplencias para el caso en que se suspenda a determinadas personas del ejercicio de sus funciones, por lo cual, no existiría razón para determinar que existe una afectación al Municipio más allá de las personas que lo integran.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el referido considerando Octavo, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando noveno en cuanto se determina que es infundada la causa de improcedencia planteada por

el Auditor Superior de Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos al contestar la demanda, así como el Procurador General de la República en la opinión que formuló, en virtud de que la Síndico del Municipio actor, dio cumplimiento a la resolución dictada en el procedimiento administrativo de responsabilidades, al haber cubierto la multa que le fue impuesta, pues del estudio integral de la demanda deriva que el Municipio de Xochitepec, Morelos, promovió la controversia constitucional con objeto de que no se verifique la ejecución de las sanciones administrativas, multas y responsabilidades resarcitorias impuestas.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó adecuado que se sobresea en la controversia constitucional no porque hayan cesado los efectos, sino porque no se afecta el interés legítimo del Municipio actor, lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en sobreseer al ser improcedente la controversia constitucional, en virtud de que lo determinado en la resolución dictada en el procedimiento administrativo de responsabilidades número ASG/UAJ/PAR/122/07-12 no afecta al Municipio en su esfera competencial, sino a los servidores públicos sancionados en lo personal, en votación económica se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales,

Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando décimo en cuanto se determina declarar infundada la causa de improcedencia argumentada por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el Secretario de Gobierno de la entidad en la que plantean que debe decretarse el sobreseimiento en el juicio en relación con los artículos 32, 40, fracciones XXVIII, párrafo segundo; XLI, XLVII y LV; 84, 134 y 136 de la Constitución Política del Estado de Morelos, al actualizarse la causal de improcedencia de cesación de efectos establecida en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que en principio estaba de acuerdo, de conformidad con la votación obtenida al resolver la controversia constitucional 133/2008; sin embargo, precisó que el proyecto reconoce que en el artículo 40, fracciones XLVII, L y LV, así como en el diverso 84 de la Constitución local se produjo un cambio al modificar la expresión “Órgano Superior de Auditoría Gubernamental” por la diversa: “Auditoría Superior de Fiscalización”; indicando que al resolverla, tanto el señor Ministro Franco González Salas como él sostuvieron que no se estaba ante una cesación de efectos porque no se trataba de una modificación sustantiva; sin embargo, en el referido

precedente se sostuvo que cualquier modificación, inclusive por mínima que fuera, significaba un nuevo acto legislativo y que se debía sobreseer porque cesaron los efectos.

Asimismo, precisó que en relación con el artículo 134, no se dio modificación alguna, lo que corroboró al analizar el cuadro comparativo que contiene lo sucedido con la reforma de mérito que involucró a todos estos preceptos, lo que quiso externar porque si se siguiera el sentido de la votación de la controversia constitucional 133/2008, debería sobreseerse por cesación de efectos en la presente controversia constitucional, manifestando que estaría a favor del proyecto porque no se produjo un cambio material.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que dicha consideración coincidía con la observación que señaló al inicio del estudio de fondo y que se analizaría por el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano durante el receso, dejándola encorchetada; precisando que se trata de las mismas fracciones que fueron reformadas, pero que cuando estuvieron vigentes, sustentaron el acto de aplicación y, al reformarse, entraron en vigor nuevas disposiciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que esta controversia constitucional tiene una modalidad distinta a las controversias constitucionales que se resolvieron en la sesión, pues existe un acto de aplicación y las referidas normas se dicen aplicadas en estos actos concretos que se

Sesión Pública Núm. 11

Martes 25 de enero de 2011

reclaman; de manera que estimó que no por el hecho de haberse derogado la ley aplicada se debía, en su caso, sobreseer; sino que por el contrario, debía entrarse al estudio de la constitucionalidad de la ley aplicada para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de aplicación como sucede respecto del amparo en materia fiscal en el que, en ocasiones, se estudia la constitucionalidad de normas derogadas que dan fundamento y sustento al acto de aplicación reclamado.

Señaló que se estaría ante un cambio de perspectiva si todos los actos de aplicación tuvieran que ver exclusivamente con los servidores públicos.

Precisó que en la controversia constitucional se pueden reclamar normas generales solamente dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la ley o cuando acontezca el primer acto de aplicación en perjuicio del actor, de manera que si en el caso concreto no existe acto de aplicación en perjuicio del Municipio, podría darse el supuesto de que el sobreseimiento de los actos de aplicación implicara sobreseer por las leyes si la demanda no se presentó dentro de los treinta días siguientes al primer acto de aplicación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó interrogantes respecto a si esto llevaría, en última instancia, a sobreseer por extemporaneidad.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que el tema merecía una reestructuración y un nuevo estudio, precisando que, en principio, tenía la misma reserva que formuló el señor Ministro Cossío Díaz respecto a cuando no existe un nuevo acto legislativo, manifestando que el tema guarda relación con el argumento que introdujo el señor Ministro Ortiz Mayagoitia respecto del punto de aplicación, señalando que de acuerdo con la opinión del señor Ministro Aguilar Morales, aunque hubiese acto de aplicación, podría sobreseerse, por lo que propuso que se centrara el problema para determinar cómo se planteará el enfoque y la solución para que se puedan pronunciar los señores Ministros que han seguido un criterio diferente.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que se trataba de dos cuestiones distintas: el acto de aplicación y la norma. En relación con el primero, señaló que éste no afecta al Municipio sino a personas en particular, considerando improcedente la controversia constitucional pues no puede impugnarse por esta vía; en tanto que respecto de la norma, precisó que fue modificada o derogada posteriormente, por lo que al haber cesado sus efectos, debía sobreseerse en la presente controversia constitucional, señalado que ambas cuestiones hubieran sido planteamientos complementarios, considerando complicado precisar que se trató de un acto de aplicación que afectó a la totalidad del Municipio, por lo que procedería la controversia constitucional, y se tendría que estudiar el fondo de la misma, aún cuando las normas en

que se sustentó no estuvieran vigentes; sin embargo, el acto de aplicación sólo afecta a unos particulares en determinadas circunstancias, por lo que la controversia constitucional no es procedente respecto de lo anterior aun cuando la norma ya fue derogada.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que en varios precedentes se consideró que los cambios de situación normativa o generación de un nuevo acto legislativo que acarreen el sobreseimiento por cesación de efectos, han tenido un sentido total cuando están vinculados con otros actos.

Estimó que existe una diferencia importante en relación con el juicio de amparo por el carácter restitutorio del mismo, a diferencia del carácter no retroactivo de la controversia constitucional, pero consideró que se tenía que realizar una distinción más acuciosa, porque en el caso, no se van a retrotraer los efectos de la norma anterior.

Agregó que lo realizado anteriormente es lo que se propone, salvo la diferencia sobre la existencia de un nuevo acto legislativo, relativa a si hubo o no modificación de los artículos impugnados, considerando que en el supuesto del diverso 134 impugnado únicamente se republicó, siendo necesario despejar los temas procesales, con independencia de si el acto referido por el señor Ministro Aguilar Morales es impugnabile o no en esta controversia constitucional, siendo

dos temas diversos para abordar, consistentes en si el sólo cambio, con independencia de la existencia del acto, lleva a sobreseer por cesación de efectos y si se tiene que advertir primero la condición de cesación de efectos para, con posterioridad, abordar el tratamiento que se le da a la norma general en la que se fundaron esos actos.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó que es cierto que en acción de inconstitucionalidad el control constitucional es abstracto y no tiene efectos retroactivos, sin embargo, en controversia constitucional al ser jurisdicción plena, sí se le pueden dar efectos retroactivos a la sentencia, por lo que si se tratara un acto acaecido en dos mil seis fundado en una ley vigente en ese mismo año y se advirtiera que dicha ley es inconstitucional, se puede tomar en cuenta esa determinación para declarar la invalidez del acto y no la de una norma que ya no existe, pero sí del acto de aplicación de aquélla, lo que amerita un mayor calado en estos temas.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que en la controversia constitucional 50/2006, en relación con la Ley de Aguas del Estado de Tamaulipas, promovido por el Municipio de Reynosa, sí se abordó el estudio de fondo porque la reforma se refería a otros actos muy diferentes a pesar de las reformas, siendo otro tema lo mencionado por el señor Ministro Aguilar Morales y estimando discutible si es improcedente la controversia

constitucional ya que los planteamientos giran en torno a afectaciones personales a los miembros del Ayuntamiento al haber sido sancionados por esta vía administrativa y por tanto, sin afectación directa del Municipio, señalando compartir la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que en el proyecto se sostiene que carecen de relevancia las atribuciones de la Auditoría Superior, pues éstas permanecen intocadas, por lo que alegar la referida improcedencia implicaría destruir el estudio de fondo, lo que va en consecuencia con el precedente invocado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, siendo posible retirar el asunto o reservar el punto respectivo.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que, en relación con el artículo 134 mencionado por haberse reformado sin que se hubiese cambiado el texto del mismo, al resolverse el asunto de las adopciones entre matrimonios del mismo sexo, el artículo impugnado del Código Civil del Distrito Federal se había publicado de nuevo en sus mismos términos y el Pleno determinó que se trataba de un nuevo acto legislativo, por lo que en el caso, se da la misma hipótesis.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que lo anterior depende de las cuestiones que se plantean en cada controversia constitucional pues el Tribunal Pleno ha

resuelto precedentes en diversos sentidos, ya que no se ha podido precisar un criterio definitivo al respecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que fue diferente el tema en el caso de la adopción de personas del mismo sexo, recordando que el precepto relativo no había sido modificado, sino que se modificó únicamente el concepto de cónyuge, por lo que no hubo publicación reiterada del texto en cuestión; sin embargo, se modificó el sistema de adopción, considerando que en el caso concreto es importante analizar con cuidado el tema, pues se tienen actos concretos y normas generales impugnadas y, con independencia del criterio que se adopte, lo cierto es que la impugnación de actos concretos no puede correr la misma suerte que las normas impugnadas, existiendo diversos precedentes en materia de amparo, por lo que estimó necesario reconstruir este tema, primero sobre si los actos concretos afectan la esfera, pues no basta que la controversia sea improcedente contra la norma general, sin menoscabo de que pudiera ser al revés, es decir que ante la improcedencia de la controversia respecto del acto de aplicación, lo sea respecto de las normas impugnadas.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso dejar encorchetado el tema respectivo y abordar los considerandos décimo primero y décimo segundo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso que durante el receso se verificaran en la ponencia del señor Ministro Aguirre Anguiano los datos que quedaron pendientes de resolverse.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que las disposiciones que mencionó debían verificarse, ya que entraron en vigor en el mes de octubre.

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

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que necesitaría elaborar un análisis profundo para dar respuesta a los planteamientos de los señores Ministros, solicitando al Tribunal Pleno continuar con la discusión en la siguiente sesión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza aceptó la propuesta del señor Ministro ponente Aguirre Anguiano, declaró que el asunto y los demás continuarían en lista; convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el jueves veintisiete de enero del año en curso a las once horas y concluyó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

Sesión Pública Núm. 11

Martes 25 de enero de 2011

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