

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 125
O R D I N A R I A
LUNES 2 DE DICIEMBRE DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del lunes dos de diciembre de dos mil trece, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ciento veinticuatro ordinaria, celebrada el jueves veintiocho de noviembre de dos mil trece.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes dos de diciembre de dos mil trece:

I. 573/2012

Incidente de inejecución de sentencia 573/2012, respecto de la dictada el treinta de junio de dos mil once por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con apoyo del Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, en el juicio de amparo 758/2010 promovido por ***** y otro. En el nuevo proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es fundado el incidente de inejecución de sentencia a que este toca se refiere. SEGUNDO. En el caso de que aún los ejerzan, quedan inmediatamente separados de sus cargos: 1. Presidente Municipal, ***** , 2. Secretario de Finanzas y Tesorería Municipal, ***** , 3. Director de Egresos, *****; todos del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, por haber incumplido la sentencia constitucional de treinta de junio de dos mil once. TERCERO. Se consigna a los anteriores titulares del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, quienes fueron señalados como autoridades responsables: 1. Presidente Municipal, ***** , 2. Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, ***** , 3. Síndico Segundo, ***** , 4. Secretario de Finanzas y Tesorería Municipal, *****; todos del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, por haber incumplido la sentencia constitucional de treinta de junio de dos mil once. CUARTO. Consígnese a las personas mencionadas en los puntos*

resolutivos que anteceden, directamente ante el Juez de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León en turno, con residencia en la ciudad de Monterrey, por el desacato a una sentencia de amparo de acuerdo con lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a fin de que sean juzgadas y sancionadas por la desobediencia cometida, en los términos previstos por el artículo 208 de la anterior Ley de Amparo. QUINTO. Para los efectos mencionados de esta resolución, déjese el presente incidente de inejecución de sentencia abierto y requiérase a las autoridades ahí señaladas el cumplimiento a la sentencia de amparo en los términos especificados. SEXTO. Dése vista al Agente del Ministerio Público Federal en términos de lo dispuesto en la parte final del considerando cuarto de esta ejecutoria.”

El secretario general de acuerdos recordó la votación tomada en la sesión pasada y que, en términos de lo previsto en el artículo 7º, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el señor Ministro Presidente Silva Meza estimó necesario esperar la presencia de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, para la emisión de su voto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que, en el caso particular, se imbricaron cuestiones jurídicas y fácticas, no todas imputables a las autoridades encargadas del cumplimiento de la sentencia, pues los actos no han denotado mala fe o intención de eludirlo o retrasarlo,

antes bien, las autoridades responsables, en el ámbito de sus facultades, han realizado las acciones necesarias para el acatamiento de la sentencia, esto es, la expedición de los cheques, aunado con el escrito firmado conjuntamente por el quejoso y el Presidente Municipal, a través del cual solicitaron que se retirara el incidente de mérito.

Con base en lo anterior, consideró que el núcleo esencial de la sentencia de amparo se encuentra cumplido, aun cuando el mismo lo hayan realizado las nuevas autoridades y, por tanto, no procede imponer las sanciones previstas por el artículo 107, fracción XVI, constitucional, pues la finalidad del juicio de amparo es la protección de los derechos de la persona y, en su caso, la restitución del derecho que fue violado.

Señaló que, si bien es cierto que la Constitución Federal prevé la separación del cargo y consignación de las autoridades que incumplan injustificadamente la sentencia de amparo, también es cierto ser necesaria la valoración de las causas de incumplimiento por este Alto Tribunal y su calificación de justificadas o no, así como el otorgamiento de un plazo razonable para realizar dicho cumplimiento; razón por la cual interpretó que la destitución y consignación son excepcionales en casos extremos.

Refirió que las sentencias de amparo que conceden la protección de la justicia federal están investidas de un imperio jurídico para la restitución de los derechos, lo cual es razón y sustento de todo estado constitucional y social de

derecho; por lo que una violación a este derecho fundamental por parte de una autoridad es una cuestión de gran impacto jurídico, pues no sólo conlleva la afectación del quejoso, sino que trasciende al ámbito del respeto de los derechos humanos y las actuaciones de las autoridades.

Compartió plenamente la exposición de la señora Ministra Luna Ramos, en la sesión pasada, en torno a la interpretación del artículo 107, fracción XVI, constitucional.

Recordó que en los incidentes de inejecución de sentencia 40/2003, 800/2012, 860/2012 y 394/2013 se pronunció en el sentido de valorar la existencia en el cumplimiento de la sentencia, privilegiando el derecho violado. Por tanto, no compartió la consulta y, por ende, estimó que no procede consignar a los actuales titulares del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León.

Por instrucción del señor Ministro Presidente Silva Meza, el secretario general de acuerdos informó que, incluyendo el voto de la señora Ministra Sánchez Cordero, se ha pronunciado una mayoría de seis votos a favor de la consignación de la anterior integración y cinco votos en contra; así como una mayoría de seis votos en contra del proyecto, en cuanto a la consignación de los titulares del Ayuntamiento del municipio de Santa Catarina, Nuevo León.

Asimismo, refirió que los puntos resolutivos indicarían:

PRIMERO. Es fundado el incidente de inejecución de sentencia a que este toca se refiere. SEGUNDO. Se

*consigna a los anteriores titulares del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, quienes fueron señalados como autoridades responsables: 1. Presidente Municipal, ***** . 2. Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, ***** . 3. Síndico Segundo, ***** . 4. Secretario de Finanzas y Tesorería Municipal, ***** , todos del municipio de Santa Catarina, Nuevo León, por haber incumplido la sentencia constitucional de treinta de junio de dos mil once. TERCERO. Consígnese a las personas mencionadas en el resolutivo segundo, directamente ante el Juez de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León en turno, con residencia en la ciudad de Monterrey, por el desacato a una sentencia de amparo, de acuerdo con lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que sean juzgadas y sancionadas por la desobediencia cometida, en los términos previstos en el artículo 208 de la anterior Ley de Amparo. CUARTO. Para los efectos mencionados en esta resolución, requiérase a las autoridades ahí señaladas el cumplimiento a la ejecutoria de amparo en los términos especificados. QUINTO. Dese vista al Agente del Ministerio Público Federal, en términos de lo dispuesto en la parte final del considerando cuarto de esta ejecutoria.*

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación estos puntos resolutivos, los cuales se aprobaron en forma económica por unanimidad de once votos.

Acto continuo, declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros para expresar los votos que a su interés convenga.

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

II. 13/2013

Acción de inconstitucionalidad 13/2013, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, demandando la invalidez de los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de marzo de dos mil trece. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, en la porción que establece ‘o a quien funja como tal’, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.”*

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena realizó la presentación del proyecto, indicando que ambos artículos impugnados establecen un esquema legal de regulación del estacionamiento en vía pública mediante estacionómetros;

así, el artículo 11 de la ley impugnada establece una autorización al municipio para constituir un fideicomiso para la administración de la concesión del servicio de parquímetros y el artículo 25 establece una facultad relativa a la imposición de una sanción en lugares controlados por estacionómetros, en la porción en la que se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia, o a quien funja como tal, a que inmovilicen los vehículos infractores o retiren placas de circulación de los mismos, en el caso de vehículos foráneos.

Refirió que la accionante alegó que estas normas violan los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica. Propuso analizar los considerandos relativos a las cuestiones procesales.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al análisis del Tribunal Pleno los considerandos I, II y III, relativos a la competencia, la oportunidad y la legitimación.

El señor Ministro Aguilar Morales sugirió, en relación con la competencia, no mencionar la disposición referente al traslado de un asunto de la Sala al Tribunal Pleno pues, en el caso, eso no sucede.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena aceptó la sugerencia realizada.

El señor Ministro Valls Hernández refrendó la propuesta de eliminar la referencia al artículo 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que

faculta a las Salas para conocer de asuntos que originalmente corresponden al Tribunal Pleno, ya que no es el caso presente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación los considerandos I, II y III, relativos a la competencia, la oportunidad y la legitimación, respectivamente, los cuales se aprobaron en forma económica por unanimidad de once votos.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena expuso las razones jurídicas del considerando IV del proyecto, en el cual se propone desestimar las causas de improcedencia aducidas por las partes.

En primer lugar, propuso desestimar la causa de improcedencia señalada por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, según la cual la actora no puede alegar violaciones a derechos humanos de fuente internacional, ya que se propone establecer que los organismos de protección de derechos humanos estatales pueden utilizar el mismo parámetro de control o regularidad que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a saber, los derechos humanos tanto de fuente constitucional como convencional, según lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, lo que adicionalmente se sustenta en lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 21/2011 el nueve de septiembre de dos mil trece.

Por otra parte, precisó que no puede ser materia de la presente acción, como lo alegan las autoridades emisoras de la ley impugnada, los actos administrativos derivados en aplicación de los preceptos combatidos, ni aquellos actos individualizados que llevaron a la emisión de los mismos, como podrían ser los acuerdos tomados en las sesiones de cabildo, así como el proceso de licitación y determinado acto de concesión, pues el presente medio de control constitucional abstracto sólo procede contra leyes o normas generales y no contra actos administrativos; sin embargo, se estima que esta línea de argumentación no puede llevarse al extremo de determinar la improcedencia del juicio contra el artículo 11 combatido, pues aunque quepa afirmar que se trata de una norma materialmente administrativa, al referirse a una autorización al Ayuntamiento para constituir un fideicomiso de administración, lo relevante es que se contiene en una norma con la forma de ley, la que debe privilegiarse en la procedencia del juicio; lo anterior, retomando lo resuelto por este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 4/2011 el seis de diciembre de dos mil once.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que la causal de improcedencia se divide en dos: la primera relacionada a que si los tratados internacionales pueden ser un parámetro de regularidad constitucional y la segunda referente a si se trata o no de un acto materialmente administrativo. Coincidió con la primera parte, sobre todo con la última reforma al artículo 105 constitucional, pero con salvedades y anunció

voto en contra de la segunda. En relación con el precedente de la acción de inconstitucionalidad 4/2011, recordó que votó en contra.

Señaló que, si bien se trata de una norma establecida en la ley de ingresos, también es cierto que materialmente está constituyéndose en una autorización al Ayuntamiento de Cuautla para crear un fideicomiso de administración para cumplir las obligaciones contratadas en términos de los puntos de acuerdo cuarto y quinto de Sesión Extraordinaria de Cabildo número setenta y cuatro, celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil once, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, cuyo objeto es recibir el total de los ingresos que se obtengan por el funcionamiento de los estacionómetros, disponiéndose de ellos en el siguiente orden de prelación: primero, el municipio de Cuautla recibirá, como contraprestación, el treinta y dos por ciento; segundo, la empresa contratada recibirá, como contraprestación, el sesenta y ocho por ciento; tercero, el total de los costos de operación y mantenimiento para salvaguardar y eficientar las prestaciones del servicio concesionado y que garantice la continuidad del proyecto, así como los compromisos crediticios, en su caso, y la recuperación de la inversión de capital y rendimientos del concesionario de los estacionómetros correrán a cargo de la empresa contratada.

Indicó ser esto muy similar a la situación analizada en la acción de inconstitucionalidad 4/2011, pues se autorizaba al Ejecutivo del Estado a contratar el financiamiento adicional para la reconstrucción o sustitución de infraestructura pública dañada o destruida con motivo de desastres naturales y otras contingencias similares, así como a reestructurar el perfil de vencimientos y a reducir el servicio de la deuda, para lo cual podrían pactarse períodos de gracia en el pago de capital e intereses, garantizando los créditos u obligaciones de pago con ingresos propios o con ingresos por concepto de participaciones o aportaciones federales.

Precisó que en dicho precedente votó en contra porque, en realidad, se trataba de un acto administrativo, es decir, una autorización para la constitución de un fideicomiso que podría servir de manera abstracta a los desastres naturales. En el caso presente, se trata de una autorización para un servicio público determinado por lo que, si bien es un acto formalmente legislativo, materialmente es administrativo, por lo que, al ser similar al precedente y en congruencia con su votación, se inclinó por el sobreseimiento de la impugnación al artículo 11 de la ley combatida.

El señor Ministro Valls Hernández realizó algunas consideraciones relativas a la legitimación, en el sentido de que cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad 22/2009, que cita el proyecto, se sostuvo que para efectos de la legitimación basta con que en los conceptos de

invalidez se plantee algún tipo de violación a cualquiera de los derechos humanos que la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte tutelan, aun los que surjan de la interpretación, sin definir en este apartado si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales, o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental. También se precisó entonces que lo anterior se entendía sin perjuicio de que, al analizar la legitimación, se desvirtuaran los argumentos que en torno a esa cuestión hubiesen planteado las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, siempre y cuando no estuvieran referidos al fondo del asunto y sin perjuicio también de que, siendo evidente la falta de legitimación, así se pudiera decretar en el considerando respectivo.

Opinó que esto último se actualiza en el caso, puesto que la Comisión de Derechos Humanos de Morelos impugna los artículos 11 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla para el ejercicio fiscal de dos mil trece, por considerar que vulneran los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, los cuales conllevan una violación indirecta a la Constitución Federal que, en todo caso, debe verse reflejada en la violación de un derecho humano en concreto, para ser susceptible de ser analizada vía acción de inconstitucionalidad.

Refirió que, del análisis integral del escrito por el que se promueve esta acción, no advirtió la vinculación de la vulneración a los derechos de legalidad y seguridad jurídica

con la violación a un derecho humano específico, sino con la atribución del municipio para prestar de manera directa el servicio público de tránsito [artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal] y de la autoridad administrativa para aplicar sanciones por infracciones cometidas en esta materia [artículo 21, fracción IV, constitucional]. En este sentido, consideró que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos no se encuentra legitimada para cuestionar si lo dispuesto por las normas impugnadas violenta atribuciones otorgadas a las autoridades, pues en todo caso deberían ser éstas las que, de verse afectadas en su ámbito competencial, hubieran promovido una controversia constitucional, además de que, de llegar a afectarse indirectamente a particulares, éstos podrían combatir la ilegalidad de los actos administrativos que se emitieran a través del medio de defensa que correspondiera.

Indicó que admitir la procedencia de una acción de inconstitucionalidad por parte de las comisiones de derechos humanos en las que, como en el caso, se aleguen violaciones indirectas a la Constitución Federal que en realidad no se materializan en la vulneración a un derecho humano en concreto, desnaturalizaría la acción de inconstitucionalidad, transformando su objeto de tutela en el de uno propio de otro medio de defensa, así como la función de las referidas comisiones, convirtiéndolas en meras vigilantes de la legalidad.

Precisó que lo anterior se corrobora con la forma como el proyecto resuelve la constitucionalidad del artículo 11, frente a la posibilidad de que el servicio público de tránsito sea concesionado conforme a lo dispuesto en los artículos 28 y 115 de la Norma Fundamental, así como sobre la inconstitucionalidad del artículo 25 frente a la imposibilidad de que los particulares puedan imponer sanciones de carácter administrativo, conforme a lo dispuesto, aunque no se refiera textualmente, por el artículo 21 de la Ley Suprema; cuestiones que *per se* no tienen que ver con la vulneración de un derecho humano, a la que se circunscribe la legitimación de las comisiones de derechos humanos, para promover acción de inconstitucionalidad.

Por tanto, discrepó de la propuesta y se pronunció por el sobreseimiento de la presente acción por falta de legitimación activa.

El señor Ministro Presidente Silva Meza refirió que la expresión del señor Ministro Valls Hernández pudiera vincularse con la legitimación *ad causam* de las causales de improcedencia, pero no con la legitimación *ad procesum*, pues el tema fue zanjado en una votación definitiva.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que no mencionó el mismo tema porque estimó que constituye una causa de improcedencia, considerando que, al tratarse de un problema competencial del municipio, el cual, indirectamente, puede afectar derechos humanos de sus pobladores, resulta improcedente la acción por lo que se

refiere al artículo 11 impugnado, no por falta de legitimación, sino por la improcedencia de la vía para combatir esta cuestión.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló haber tenido la misma preocupación de los señores Ministros Valls Hernández y Aguilar Morales, pero que está de acuerdo en razón de que la cuestión a dilucidar no es si el servicio de estacionómetros es concesionable y, por tanto, analizar el artículo 28 con relación al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, sino que si determinadas actuaciones que puedan afectar derechos, como inmovilizar vehículos o quitar placas, pueden o no ser realizados por particulares.

Consideró que el tema del artículo 11, respecto del alcance de las competencias de los particulares hacia las personas foráneas, involucra derechos humanos, por lo que resulta procedente la acción de inconstitucionalidad.

Sugirió que no se eliminaran del proyecto las expresiones relacionadas con las competencias de los particulares, puesto que subsiste un problema de derechos y se merecería el análisis a partir de los planteamientos de los señores Ministros Valls Hernández y Aguilar Morales.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió la exposición de la señora Ministra Luna Ramos relativa al artículo 11 combatido, pues establece una autorización individualizada para la constitución de un fideicomiso

específico y una concesión a una empresa, el cual no consideró como una norma general.

Indicó que en la acción de inconstitucionalidad 4/2011 se consideró que se trataba de una norma general porque preveía cualquier eventualidad derivada de desastres naturales para autorizar el financiamiento. Por tanto, se posicionó por la improcedencia únicamente en relación al artículo 11 impugnado.

El señor Ministro Aguilar Morales argumentó que la acción es improcedente en su totalidad, pues no existe violación de derechos humanos y que, en relación con la manifestación del señor Ministro Cossío Díaz, se trata de un problema competencial, lo que indirectamente pudiera violar derechos humanos, mas no en los supuestos que el constituyente previó para la actuación de estas comisiones de derechos humanos.

Estimó que el artículo 11 se trata de un acto administrativo específico e individualizado, pues una vez realizada la autorización respectiva se agota la norma, por lo que no es general y que al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, el Tribunal Pleno aceptó que dichas comisiones están legitimadas para promover estas acciones cuando se plantean violaciones a cualquier derecho fundamental, inclusive los previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, además de los contenidos en normas internacionales.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó de acuerdo con el proyecto y por la procedencia, pues no se trata de una controversia constitucional, en la cual se debería analizar la afectación de la esfera competencial del municipio, sino de una acción de inconstitucionalidad donde se estudia la delegación de actos autoritarios a particulares que implican molestia por imposición de sanciones a las personas, lo cual no consideró una cuestión indirecta y, por tanto, cobra aplicación la atribución conferida por el artículo 105 constitucional a una comisión de derechos humanos para promover acción de inconstitucionalidad.

Consideró que la vulneración o no de un derecho humano es materia del fondo y que, de acuerdo con el precedente de la acción de inconstitucionalidad 4/2011, independientemente de la naturaleza material de la norma impugnada, es impugnable en acción de inconstitucionalidad, por lo que, de declarar su improcedencia, se desvirtuaría su finalidad, pues se promueven contra normas generales y, a partir de eso, se tienen que analizar sus preceptos. Reiterando esa votación, se posicionó con el sentido del proyecto.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena aceptó las sugerencias del señor Ministro Cossío Díaz.

Aclaró que no modificaría el proyecto para sobreseer respecto del artículo 11, pues en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 4/2011 encontró razonamientos que sustentan el sentido propuesto por él, a saber, que el

concepto de normas generales amplía la competencia de la materia impugnable por la vía de acción de inconstitucionalidad, pero no como restrictivo de la idea formal de ley y que dicho concepto puede ser interpretado de manera sistemática para incluir normas que no sean formalmente leyes, pero no a la inversa, pues se iría en contra de la finalidad de la figura de control constitucional.

En cuanto al segundo argumento, indicó que los artículos 14 y 16 constitucionales deben analizarse como continentes de derechos humanos autónomos y no meramente como el punto de partida para un control casacional y, por tanto, es procedente el juicio y está ligado al fondo. En cuanto a esto, señaló que la Segunda Sala ha sostenido lo mismo en cuanto al tema de las multas y sus parámetros mínimos y máximos, tomando en cuenta a los citados artículos como garantías autónomas.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró, respecto del artículo 11 impugnado, que la acción de inconstitucionalidad 4/2011 estudió una situación más general y que, en el caso concreto presente, es más acotado, por lo que de acuerdo con la tesis de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.”, deben diferenciarse

las normas en sus contenidos, aun cuando provengan de un acto propiamente legislativo, para clasificarlas materialmente en generales, abstractas o impersonales. En el caso, estimó que se trata de un acto administrativo.

El señor Ministro Franco González Salas aclaró que votó en favor del precedente citado. Preciso que las normas no se pueden ver aisladamente, por lo que, en el caso, aunque aparentemente se trata de un acto administrativo, dentro de toda la estructura se observan diferencias, esto es, que se otorga por quince años y que el actuar del municipio viola los artículos 14 y 16 constitucionales porque faculta a un particular a la actualización y aplicación de la ley, lo que representa inseguridad para las personas y, consecuentemente, no se debe declarar improcedente esta acción porque se argumentan violaciones a derechos humanos de los particulares, por lo que se expresó de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió en que los artículos impugnados no deben interpretarse aisladamente porque forman un sistema, por lo que forman una serie de exposiciones de carácter general que afectan directamente derechos humanos de los particulares en ese municipio, derivado del mandato que contiene el artículo 11 relacionado con el 25 de la norma combatida.

Advirtió que, de sobreseerse respecto del artículo 11, no habría posibilidad de invalidar, en su caso, el 25, lo que devendría en una cuestión jurídica irreparable, puesto que,

técnicamente, la norma que le da sentido está firme e impediría el análisis de la otra. Estimó a la acción como claramente procedente.

El señor Ministro Cossío Díaz valoró que no se trata de un problema de violaciones indirectas a partir de los artículos 14 y 16 constitucionales en detrimento de la seguridad jurídica, puesto que existe una impugnación expresa de la actora al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, y que el artículo 11 impugnado contiene elementos de norma general, por lo que se permite su conocimiento en esta acción; razones por las cuales no debe declararse improcedente, por lo que anunció voto en favor del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales, con base en el criterio citado por la señora Ministra Luna Ramos, indicó que se debe analizar cada norma en su contenido, lo que, en el caso del artículo 11, tiene condición de acto administrativo individualizado el cual, una vez realizado, la norma se agota en su contenido, y que el artículo 25 no se trata de una cuestión de sistema inevitablemente vinculado, pues facultaría a la empresa en una concesión o permiso, por lo que no necesariamente al desaparecer el artículo 11 o no poderse impugnar se vincularía con el contenido del 25. Por esto, consideró como improcedente esta acción.

Recapituló que las acciones de inconstitucionalidad promovidas por las comisiones de derechos humanos tienen que referirse directamente a sus facultades pues, de lo

contrario, podrían impugnar cualquier norma, lo cual no era la intención del Constituyente.

El señor Ministro Pérez Dayán señaló que el artículo 105 faculta a las comisiones de derechos humanos a controvertir disposiciones generales que afecten la materia de su competencia y que los conceptos de invalidez expresados no van encaminados a la defensa de un derecho humano.

Coincidió con lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a cuestionar si los actos de inmovilizar vehículos o retirar placas deben provenir de una autoridad para dar seguridad jurídica, por lo que se presenta la oportunidad de pronunciamiento en el fondo, advirtiendo que el propósito de la actora es cuestionar la concesión de determinada actividad sin analizarla a través de un derecho humano.

En cuanto a los conceptos de violación, estimó que aquellos realizados por las comisiones de derechos humanos que no sean aquellos para los que se creó la acción de inconstitucionalidad no debería dar lugar al sobreseimiento, sino que, en todo caso, resultarían inoperantes, por lo que manifestó duda respecto de si el Tribunal Pleno debería fijar un criterio en el que se establezca que sólo serán analizados los aspectos que involucren un derecho humano y si eso variaría el sistema tradicional de estudio de los argumentos.

Indicó que la actora argumentó que el otorgamiento de la concesión, tras una convocatoria pública, es equivocado, pues se registró únicamente una empresa y, por tanto, debió emitirse una segunda convocatoria, lo cual no sucedió; lo que no consideró como tema alguno de derechos humanos.

Finalmente, por tratarse el caso de un acto concreto, le generó duda sobre analizar una acción de inconstitucionalidad cuya materia no es una norma general.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que el tema involucra una nueva perspectiva en cuanto a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de la procedencia, las causales de improcedencia y la fuente de derecho humano hecho valer, lo que impactaría en la determinación del fondo.

Acto continuo, acordó postergar el análisis del asunto para la siguiente sesión y que éste quede en lista; levantando esta sesión a las trece horas con cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día martes tres de diciembre de dos mil trece a la hora de costumbre.

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