

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 33
O R D I N A R I A
MARTES 20 DE MARZO DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del martes veinte de marzo de dos mil doce, 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, 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 Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

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 treinta y dos, ordinaria, celebrada el jueves quince de marzo de dos mil doce.

Por unanimidad de once 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 veinte de marzo de dos mil doce:

II. 1. 8/2010

Acción de inconstitucionalidad 8/2010 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, por la invalidez de los artículos 30, fracción XLI; 70, fracciones III y IV y 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, publicado el 17 de mayo de 2010 en el periódico oficial de la entidad. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la fracción XLI del artículo 30, así como de la fracción IV del artículo 70, ambos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, reformados mediante decreto publicado el diecisiete de mayo de dos mil diez, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, en términos del Considerando Cuarto y del Considerando Quinto, inciso B), respectivamente, de esta sentencia. TERCERO. Se reconoce la validez de la fracción III del artículo 70, así como del artículo 71, ambos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, reformados mediante decreto publicado el diecisiete de mayo de dos mil diez, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, por las razones expuestas en el Considerando Quinto, inciso A), y en el Considerando Sexto, respectivamente, de este fallo. CUARTO. Se declara, en vía de consecuencia, la invalidez de la fracción IV del artículo 34 y la porción normativa del artículo 35 que hace alusión a las cuestiones de control*

previo de la constitucionalidad, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán; así como la fracción IV del artículo 5, y la porción normativa que hace referencia a la cuestión de control previo de constitucionalidad, contenida en la parte final del segundo párrafo del artículo 104, ambos de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, así como de los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130, que integran el capítulo IV de la Ley “La Cuestión de Control Previo de la Constitucionalidad”, todos ellos de la misma Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en términos del Considerando Séptimo de esta sentencia. QUINTO. La invalidez de los preceptos constitucionales y legales del Estado de Yucatán, surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán. SEXTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis de las consideraciones de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos del primero al tercero, relativos respectivamente, a la competencia, la oportunidad y la legitimación.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que conforme al criterio que ha sostenido similar al de los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea en otras ocasiones, cuando el precepto no ha sido modificado ni ha sido la intención del legislador darle un sentido diferente o dentro del contexto normativo no cambia su sentido, no se está en presencia de un nuevo acto legislativo.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Aguilar Morales recordaron que también han sostenido ese criterio, por lo que en el presente caso votarían con salvedades.

Por unanimidad de votos, en votación económica, se aprobaron los considerandos primero a tercero, con las salvedades de los señores Ministros Franco González Salas, Cossío Díaz y Aguilar Morales respecto del considerando segundo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando cuarto “Estudio de fondo del Primer Concepto de Invalidez. Inconstitucionalidad del artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán”, en cuanto se determina que es fundado el primer concepto de violación en el que se aduce que dicha norma al prever la figura de revocación del mandato de funcionarios públicos electos mediante voto, en particular, del gobernador y de los diputados, es contraria a lo previsto en el artículo 109

constitucional, toda vez que la pretensión del legislador de crear un instrumento de democracia participativa por el que se pudieran remover a los servidores públicos electos popularmente, porque su desempeño no ha sido satisfactorio, se obtiene mediante los procedimientos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución Federal que a su vez se regulan en las leyes federales y estatales de responsabilidades de los servidores públicos.

Además precisó que se seguiría el criterio sostenido al resolver por mayoría de nueve votos la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó a favor de la propuesta; sin embargo, en relación con el precedente citado, indicó que se determinó la revocación del mandato; en tanto que en el presente asunto se parte de una premisa diferente que lo equipara a la destitución que declara la inconstitucionalidad del precepto impugnado porque la Constitución no lo prevé y porque no se establecen en ella las causas que justifiquen la revocación del mandato ni el procedimiento adecuado y se remite a la legislación correspondiente; mientras que en el precedente aludido se declaró la inconstitucionalidad porque la propia Constitución no prevé el supuesto, sino que sólo prevé las causas de responsabilidad, por lo que indicó que de no modificarse este punto del proyecto, se apartaría de algunas de sus consideraciones.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó en contra de la propuesta, incluso con las modificaciones sugeridas por la señora Ministra Luna Ramos, toda vez que la figura de la revocación del mandato contenida en el precepto impugnado no es contraria a la Constitución.

Recordó que si bien al resolverse los precedentes citados se pronunció por la invalidez de los artículos 389 y 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, de una nueva reflexión sobre el tema se apartaría de ese criterio.

Precisó que el cuestionamiento esencial del tema planteado consiste en que el establecimiento de la figura de revocación del mandato de diputados y gobernador del Estado de Yucatán es contrario a la Constitución Federal, lo que estimó que no es así, pues dicha figura en la legislación de la entidad es un mecanismo de democracia participativa a través de la cual un 65% de la comunidad electoral puede promover directamente la destitución de los representantes electorales antes de que concluya su periodo y corresponde al órgano legislativo la revocación del mandato.

Recordó que uno de los derechos fundamentales consiste en el derecho al voto que va más allá del simple hecho de emitir un sufragio, toda vez que la democracia es un sistema de derechos, y los derechos se encuentran entre los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático y que para satisfacer tales exigencias, la

democracia y los derechos que le son inherentes deben estar efectivamente a disposición de los ciudadanos, lo que se logra, con el establecimiento normativo de los mecanismos prácticos; es decir, reales y efectivos en cuanto a la disposición que se tenga de ellos, pues de no estarlo, el sistema político sería sólo una práctica.

Por ende, los ciudadanos podrán proteger sus derechos frente a los abusos del gobierno sólo si participan plena y activamente en la actuación del ejercicio del poder público, por lo que la democracia en sí misma es un principio que constituye la vía principal para conseguir otros principios fundamentales de los gobernados y de los que gobiernan, por ende, resulta permisible la remoción de aquél que fue elegido para acceder al poder a través de un proceso de elección popular.

En ese orden, para justificar la revocación del mandato de un funcionario público electo popularmente, debe entenderse que la figura del mandato popular es la base del Estado representativo, por lo cual, las instituciones o figuras jurídicas que otorgan oportunidades democráticas de participación y de activismo ciudadano, son necesarias para la efectividad del sistema democrático, además de que el consentimiento de los gobernados es la principal acción por la cual el poder se legitima, pues a partir de éste el ciudadano lo considerará como el que puede ejercer el mando del gobierno; sin embargo, el gobernante requiere

que su permanencia en el ejercicio de su cargo, también se legitime a través de su propia actuación.

En ese tenor, precisó que la revocación del mandato popular se erige como una institución democrática fundamental y no sólo como un mecanismo procedimental para separar a un servidor público de su encargo, toda vez que ésta legitima la decisión popular haciendo efectiva la ejecución del derecho a reemplazarlos.

Consideró que no es posible considerar la existencia de la democracia si no se entiende como una forma de vida de acuerdo con el artículo 3° constitucional y no se produce sin la efectiva existencia en la realidad social, lo que origina los mecanismos jurídicos a través de los cuales se establezca un régimen de consolidación de una sociedad más instruida y preparada capaz de participar activamente en el ejercicio de un mandato popular.

Indicó que la propuesta del proyecto se basa en que la Constitución no permite la separación del cargo de un funcionario público electo popularmente, salvo que haya incurrido en causas de responsabilidad previstas en la propia Constitución; sin embargo, consideró que este tipo de mecanismos de control no excluyen la posibilidad de que el legislador ordinario estatal pueda configurar un mecanismo diverso para separar a funcionarios públicos del encargo, máxime cuando en esto se brinde una participación significativa a la ciudadanía al no existir por un lado

disposición constitucional expresa que establezca que la única vía para separar de su cargo a un servidor público de elección popular sea por medio de mecanismos de responsabilidad, además de que no existe prohibición expresa para que pueda configurarse otro que sea acorde con la naturaleza y fines de un sistema democrático.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció la importancia de distinguir entre un procedimiento de responsabilidad que lleva a la destitución y la revocación del mandato aunque lleven al mismo resultado.

Se manifestó de acuerdo en la propuesta consistente en que el precepto impugnado es inconstitucional, pero no por constituir un tipo de responsabilidad diversa, sino porque constituye una causa distinta, por lo que aunque existe la libertad de configuración de los Estados, deben atenderse las reglas básicas y las instituciones previstas en la Constitución. Por ende, la figura impugnada no está prevista como una forma de separación del cargo además de que tampoco deja en mano directa de los electores la determinación, con lo que incluso se correría el riesgo de una invasión de poderes.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que no votó en el precedente citado por lo que manifestaría por primera vez su opinión sobre el tema.

Consideró que los argumentos del proyecto no son plausibles para llegar a la conclusión, toda vez que la

responsabilidad política, administrativa, civil y penal de los servidores públicos prevista en la Constitución, no implica que no pudiera existir otro tipo de responsabilidad, y que dicha responsabilidad sea un régimen cerrado; sin embargo, estimó que la revocación del mandato no es una responsabilidad de las previstas en el Título Cuarto de la Constitución, sino una sanción desde el punto de vista político de la ciudadanía hacia aquél que está desempeñando un cargo.

Por ende, consideró que la inconstitucionalidad del precepto no deriva de que la figura no se contenga en la Constitución General, pues no se está ante una prohibición expresa a los Estados, ni ante una prohibición relativa que se desprenda del texto constitucional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza suspendió la sesión debido a un sismo a las doce horas con cinco minutos y reanudó la sesión a las doce horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que debía hacerse una argumentación en términos de la democracia y no derivada del Título Cuarto de la Constitución.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que invocar el artículo 3º constitucional relativo a las categorías con que se construye la educación pública como un elemento general de referencia del sistema democrático es importante; sin

embargo, de éste no derivan los elementos de regulación de la democracia.

Recordó que vivimos en un sistema presidencial que históricamente se ha diferenciado del sistema parlamentario por el hecho de contar con períodos fijos y cerrados, y que las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados que se han postulado llevan a introducir un régimen semi-parlamentario, semi-presidencial o mixto, lo que se pretende superar, siendo de importancia que los electores y elegidos conozcan cuándo inician y terminan los mandatos y su duración, con independencia de que exista o no la reelección, por lo que el telón de fondo no es la democracia como una invocación sino el sistema presidencial que rige nuestro orden jurídico.

Indicó que el artículo 35, fracción II, de la Constitución, no prevé una determinación para revocar el mandato una vez que una persona es electa, pese a que sería deseable.

Además, citó el párrafo segundo del artículo 41 constitucional, que prevé reglas para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo que se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, por lo que consideró que éstos debían renovarse mediante elecciones periódicas, salvo los casos previstos expresamente en la Constitución.

Se manifestó de acuerdo con el planteamiento de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y

Luna Ramos en el sentido de que no es suficiente un argumento de responsabilidad política para declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado, además de que la responsabilidad política u otro tipo de responsabilidad que permite la separación del cargo, se entiende a partir de la prerrogativa de participar en una elección donde la renovación del cargo se dará mediante la ausencia de los titulares o mediante las elecciones periódicas a partir de las que concluye o debe concluir el mandato de determinada elección.

Consideró que el artículo 116 constitucional también prevé determinadas reglas relativas al sufragio, para lo que dio lectura a sus diversas fracciones.

Señaló que el diverso 109 de la Norma Fundamental permite una sola forma de salida de aquéllos que ejercen un cargo, con independencia de la conclusión de su mandato a través de la responsabilidad. Además, reconoció el posicionamiento de los señores Ministros que se pronunciaron en el sentido de la importancia de los plazos fijos propios del sistema presidencial y de que la única vía de salida es la responsabilidad, en tanto que respecto de la duración podría haber excepciones previstas en la propia Constitución, que sin restar la libertad de configuración de las legislaturas locales, se trata de reglas básicas de la construcción de la representatividad política, con las que es posible mantener la representatividad política, con

independencia de que se modifiquen con la reforma del Estado.

El señor Ministro Franco González Salas compartió los argumentos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Aguilar Morales con algunos matices. Reconoció que la referencia del señor Ministro Cossío Díaz a nuestro régimen presidencial se hace en contraposición al sistema parlamentario en el que existe la posibilidad de convocar a elecciones adelantadas o la revocación del mandato.

Precisó que en nuestro régimen presidencial no puede haber revocación del mandato por las consideraciones constitucionales a las que se ha hecho referencia y que en el Título Cuarto de la Constitución se hace mención a ciertas responsabilidades que limitan al orden federal y otras a los órdenes locales.

Recordó lo señalado en los artículos 108 y 109 constitucionales que prevén un marco constitucional incluso dirigido a los órdenes locales.

En ese sentido, se manifestó a favor de los argumentos relativos a que la revocación del mandato sería un tipo de sanción para la pérdida del cargo y que la Norma Fundamental no prevé esa posibilidad para el orden federal ni para los órdenes locales, por lo que se manifestó a favor del proyecto con los ajustes señalados.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en el sentido del argumento del señor Ministro Cossío Díaz relativo a que en un sistema presidencial no puede haber revocación del mandato pues existen periodos fijos a diferencia de lo que sucede en un sistema parlamentario; sin embargo, no es posible sólo atender al modelo del sistema presidencial, pues en los Estados Unidos de América existen diecinueve constituciones que permiten la revocación del mandato en diversas situaciones, por lo que propuso analizar los argumentos constitucionales a la luz de la Constitución que prevé las elecciones periódicas y por plazos, salvo los casos previstos en la propia Constitución.

Manifestó interrogantes respecto a que los preceptos deban interpretarse en sentido fuerte como una imbricación a los Estados a prever una revocación en el mandato; estimando que el argumento respectivo debía construirse sobre las bases del sistema representativo, toda vez que el sistema constitucional no se compadece con una revocación de mandato.

Consideró que en el caso particular se hace uso de la libertad de configuración de las legislaturas locales, estimando que se trata de un tema relevante que se permite en nuestra legislación como una figura que modifica los periodos fijos y no como una sanción.

Por ende, se manifestó en el sentido de que debía hacerse una construcción argumentativa distinta a la que se presenta en el proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó por la inconstitucionalidad del precepto impugnado conforme a los argumentos vertidos por los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales.

Precisó que nuestra Constitución es un pacto federal conforme al artículo 40 que no prevé la posibilidad de revocación de mandato pues se trata de una república representativa, democrática y federal.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia aceptó modificar la referencia al precedente citado en el proyecto y reconoció que la intención de la mayoría de los señores Ministros que se han pronunciado es en el sentido de señalar que la única salida de un puesto de elección popular es el de las responsabilidades, entre las que no figura la revocación del mandato, por lo que modificaría su proyecto en este sentido y lo distribuiría oportunamente entre los señores Ministros.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en declarar la invalidez de la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Yucatán se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar

Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando quinto “Segundo concepto de invalidez. A). En cuanto a la omisión legislativa o normativa”, en el que se determina que es infundado el concepto de invalidez en el que se aduce que dicha norma es contraria a los artículos 14, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la figura jurídica o medio de control constitucional llamado acción por omisión legislativa o normativa, imputable al Congreso, al Gobernador o a los ayuntamientos, sobrepasa el verdadero objetivo de control constitucional a nivel local; que se vulneran las formalidades esenciales del proceso legislativo, de conformidad con lo previsto por el artículo 14 constitucional, así como que existe falta de fundamentación y motivación conforme al artículo 16 constitucional y que se viola la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, en términos del artículo 115, fracción II, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor de la propuesta pero en contra de las consideraciones toda vez que se debe partir de que se está ante un sistema federal en el que la Constitución prevé diversos medios de defensa jurisdiccionales a nivel federal y local, recordando

que éstos últimos son los conocidos como “justicia constitucional local”, cuyo origen se basa en la salvaguarda del orden constitucional de cada entidad federativa a través de los medios de control constitucionales previstos en cada Constitución, que buscan el respeto a la supremacía de la norma constitucional de cada entidad a partir del debido funcionamiento de los Poderes estatales.

Precisó que en el caso de Yucatán se establece la acción por omisión legislativa entre otros medios de control constitucional local, y que la premisa en que se sustenta la inconstitucionalidad en el caso concreto, deriva de que controlará la facultad reglamentaria del Ejecutivo así como la potestad normativa de los Municipios.

Consideró que debía precisarse que la justicia constitucional de Yucatán implica un control constitucional de los actos y las normas generales de las autoridades estatales por parte de un Tribunal Constitucional para buscar la salvaguarda constitucional, por lo que no podría hacerse referencia a una violación al principio de división de poderes.

En ese tenor, al tratarse de una acción por omisión legislativa, la señalada en el precepto impugnado, se pretende que el mandato constitucional de legislar en determinada materia se cumpla, poniéndose de relieve que no se incide en la facultad legislativa o reglamentaria del Estado pues éstas se desarrollarán dentro de los cauces

previstos en la Constitución y de acuerdo a las necesidades de la sociedad.

Por ende, la acción por omisión legislativa no incide en la parte formal ni sustantiva de la emisión de leyes o de reglamentos, sino que se limita a verificar si dicha omisión existe o no, por lo que de determinarse por el respectivo Tribunal Constitucional que sí se está ante esta omisión, se deberá subsanar a la brevedad posible.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor de la propuesta, estimando necesario realizar algunas precisiones.

Recordó que se ha opuesto al criterio relativo a que en materia federal proceda una acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas, lo que obedece a que en el régimen federal no está prevista expresamente esa posibilidad; sin embargo, en el caso concreto, se está reconociendo la existencia de un Tribunal Constitucional respecto del que no se ha cuestionado su existencia, y que el Estado prevé los medios a nivel local que le competen a éste conforme a su régimen interno, sin que esto viole lo previsto en la Constitución Federal, por lo que se manifestó a favor de la propuesta con algunos ajustes.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que se ha manifestado en contra de las omisiones legislativas a nivel federal; sin embargo, consideró que se pronunciaría de igual

manera respecto de las omisiones legislativas en materia local, por lo que se manifestaría en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que aunque en los precedentes se había pronunciado en contra de ese tipo de controles constitucionales a nivel local, como sucedió respecto del Estado de Veracruz, de acuerdo con las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos, sus argumentaciones se han modificado, por lo que su votación en este asunto no derivará de una nueva reflexión sino del contexto constitucional actual, sin que esto implique una contradicción con su criterio anterior.

Reconoció que las omisiones legislativas generan tensión entre los Poderes. Reiteró compartir el proyecto y propuso destacar la forma y el tratamiento que se le da con los presupuestos procesales que permiten que no exista ese desbordamiento o invasión como sucede en otras legislaturas locales.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que en ocasiones se ha manifestado en contra de la procedencia de un medio de control para impugnar omisiones legislativas, lo que podría dar lugar a que el Alto Tribunal se pronuncie y se sustituya al legislador; lo que no se actualiza en el caso concreto, toda vez que se trata de una excitativa para que el legislador cumpla con su deber, sin sustituirse y sin

determinar el contenido de las normas, por lo que se manifestaría a favor de la propuesta.

El señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que no se había pronunciado sobre este tema y manifestó compartir la propuesta del proyecto.

Consideró que este medio de control constitucional estatal es acorde con el nuevo régimen derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Señaló no advertir afectación alguna al principio de división de poderes ya que este medio de control parte de que la Constitución local establezca la obligación de la legislatura para expedir algún ordenamiento legal, en tanto que el Tribunal Constitucional estatal sólo constata o verifica esa omisión por parte de la autoridad; es decir, el incumplimiento a la obligación constitucional y la certificación de esa falta de acción.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, precisó que la argumentación del señor Ministro Valls Hernández es coincidente con el proyecto y que la resolución del Tribunal Constitucional, es vinculante para la legislatura estatal.

Dio lectura al último párrafo de la fracción III del artículo 70 constitucional de la entidad, considerando que aunque no esté prevista una vía de ejecución tal como se prevé en la acción de inconstitucionalidad o en el juicio de amparo; una vez que el Tribunal constata que el Congreso o quien deba

expedir las normas ha incurrido en falta y así lo resuelve, concede un plazo para que la obligación se cumpla, por lo que para estar ante una omisión, deberá haber transcurrido éste.

Además, aceptó hacer la supresión de la referencia a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado, hecha notar por la señora Ministra Luna Ramos mediante nota.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, con salvedades, Valls Hernández, con salvedades, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

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

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando quinto “Segundo concepto de invalidez. B). En relación con el medio de impugnación denominado control previo de la constitucionalidad de leyes”, en el que se determina que la vía para conocer cuestiones previas de control constitucional de proyectos de ley, prevista en la fracción IV del artículo 70 de la Constitución del Estado de Yucatán, es inconstitucional porque produce una distorsión en el sistema de

competencias previsto constitucionalmente para cada uno de los poderes del Estado, al dar participación al Poder Judicial dentro del proceso de creación de leyes, con carácter vinculante y determinante, lo cual provoca un deficiente e incorrecto desempeño de los poderes Legislativo y Ejecutivo que intervienen en el proceso de creación de leyes previsto en la Constitución de Yucatán.

El señor Ministro Franco González Salas estimó discutible el sentido del proyecto ya que se está ante una figura poco explorada en el sistema jurídico consistente en la posibilidad de que previo a la promulgación y publicación de una norma en este caso, un Tribunal Constitucional intervenga para determinar si una norma es o no válida.

Consideró que en el caso la norma no debía declararse inconstitucional, recordando que se ha reconocido la validez de un Tribunal Constitucional en la entidad, creado por el constituyente del Estado y no por el legislador ordinario. Estimó que el argumento de la intromisión en que se basa la propuesta debía reflexionarse pues señala que una vez aprobada la norma por el Congreso, ciertos sujetos tienen legitimación para plantearle al Tribunal Constitucional la consideración de que ésta es inconstitucional en relación al marco constitucional estatal, por lo que dicho tribunal al tomar conocimiento de la situación, resuelve en determinado sentido, en tanto que la cuestión relativa a los tiempos y las condiciones se analiza desde el punto de vista constitucional.

Por ende, no encontró intromisión en el hecho de que un Tribunal Constitucional local tome conocimiento previo de la posible inconstitucionalidad de una norma general que aun no ha entrado en vigor, precisó que existe la figura del veto del Poder Ejecutivo; sin embargo, el Congreso está facultado para superarlo e incluso, para superar las observaciones del Poder Ejecutivo, además de que en el Estado de Yucatán, ambos Poderes están facultados para iniciar leyes.

Asimismo, recordó que el Tribunal Constitucional de ese Estado está facultado para analizar la constitucionalidad de una norma y, en su caso, pronunciarse al respecto, por lo que con esta facultad no se vulneran las normas previstas en la Constitución Federal ni tampoco la división de poderes.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó en el mismo sentido que el señor Ministro Franco González Salas, toda vez que una consulta previa sobre la constitucionalidad de una norma general no debe analizarse bajo la óptica de la división de poderes, sino a través de la propia naturaleza de los medios de control.

Consideró que entre las facultades que la Constitución de Yucatán otorga al Poder Judicial como un Tribunal Constitucional está la relativa a la vigilancia de la regularidad constitucional de los demás poderes mediante un control previo de constitucionalidad, sin que por ello se actualice una intromisión ni se anteponga al Poder Judicial por encima de los demás, pues desempeña una función constitucional.

Estimó que debía privilegiarse la regularidad constitucional y la creación de estos medios de control siempre que se encuentren previstos en las constituciones locales para conceder esta facultad extraordinaria el Poder Judicial de cada entidad federativa, en tanto que respecto de los temas relativos a que si el gobernador promueve un control previo ya no podrá ejercer su derecho de veto, estimó que ello sería una cuestión que debe definirse en leyes secundarias por tratarse de un tema de legalidad respecto de la estructura y funcionamiento del control previo que no podría trascender para declarar su inconstitucionalidad, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en el mismo sentido que los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo estimando que el error parte de tratar de diferenciar control previo y el control *ex post*, porque en ambos casos se logra un control de regularidad.

Consideró que no existe una diferencia esencial y que el sostener que se interrumpe un proceso legislativo no es trascendente, toda vez que se hace para salvaguardar la supremacía de la Constitución.

Recordó que los órdenes jurídicos estatales se caracterizan por contar con una Constitución, que de igual manera que la Federal, tiene una condición de Norma Suprema y que se debe admitir que pueden o no existir estos medios de control de regularidad.

Indicó que en caso afirmativo, surgiría la interrogante relativa a qué disposición constitucional resultaría contraria a la forma de determinar cómo se modula el control de regularidad constitucional en una entidad federativa, siendo un defecto sostener que las decisiones que se obtengan no podrán ser conocidas por este Alto Tribunal.

Consideró que también sería grave prever condiciones distintas a las señaladas en el artículo 116 constitucional; por lo que estimó que, en el caso, no se está ante un precepto violatorio de la Constitución Federal ni del principio de división de poderes, pues sería como sostener que todo lo relacionado con las disposiciones legales es competencia del Congreso, incluyendo el control de regularidad.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que si se requiere de la intervención de un Tribunal Constitucional para que previamente determine sobre la regularidad de una futura ley, se estaría dictaminando un proyecto de ley, tal como sucede en algunos países con resultados deficientes, en tanto que si se determina la regularidad constitucional de cierto proyecto de ley que se convierte posteriormente en una ley que es impugnada por otros medios de control, produciría cierto desprestigio para el órgano de control de regularidad constitucional, que arribara a una conclusión diversa, lo que incluso podría mutilar un medio de control de regularidad constitucional.

El señor Ministro Valls Hernández consideró que se debía partir de que las entidades federativas tienen la facultad soberana para establecer los medios de control jurisdiccional que salvaguarden su propio orden constitucional, así como la reparación ante una violación, lo que deberá regularse en una ley.

Precisó que en el caso concreto, el legislador del Estado de Yucatán establece en su propio orden constitucional el control previo de los proyectos de leyes aprobados por el Congreso del Estado a cargo del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, lo que no es violatorio de la Constitución Federal, pues su propia Constitución les otorga un “control previo” de carácter preventivo cuyo objeto será el evitar que se promulguen leyes contrarias a la Constitución Federal o local incluso antes de que entren en vigor, lo que no podría considerarse como una injerencia en la labor legislativa o violación al principio de poderes sino como una garantía constitucional de carácter jurisdiccional.

Estimó que no podría sostenerse la inconstitucionalidad de un medio de control constitucional por cuestionamientos relativos a su regulación, pues la Constitución de la entidad prevé la existencia de los medios de control constitucional y deja el detalle de su regulación a la legislación ordinaria, por lo que no se actualiza intromisión alguna del Poder Judicial en el Poder Legislativo ni tampoco una subordinación de éste frente al Judicial, por lo que se manifestó en contra del

proyecto toda vez que un control previo de los proyectos de leyes es constitucional y debe reconocerse su validez.

La señora Ministra Sánchez Cordero se manifestó en contra de la propuesta de acuerdo a los argumentos de los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra, toda vez que se trata de un medio de control de constitucionalidad válido.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea también se manifestó en el mismo sentido que los señores Ministros que le precedieron estimando que el medio de control constitucional previsto en la Constitución de la entidad federativa es constitucional.

Sostuvo que los Estados pueden establecer su propio sistema de derecho procesal constitucional sin trasgredir lo previsto en la Constitución, por lo que estimó que los argumentos en que se sustenta la propuesta son equívocos pues el control previo es el menos fuerte de las tres posibilidades relativas a que un Tribunal analice una norma de carácter general o un proyecto de carácter general, además de ser utilizado en países en los que ni siquiera existe propiamente un Tribunal Constitucional, pues estimó que es más fuerte el que establece una declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma que ya está en vigor, y más aún, el que establece la inconstitucionalidad por omisión, por lo que consideró que este control previo es constitucional.

Señaló que existen algunos inconvenientes en ciertos países respecto del control previo, como el relativo a que no es posible aún analizarse cómo se va a dimensionar en la práctica una norma de carácter general, ya que aun cuando la acción de inconstitucionalidad es un control abstracto puede haber controversias constitucionales o amparos, recordando que corresponde al Constituyente local la previsión de este medio de control.

Estimó que dentro de la libertad de configuración de los Estados el hecho de prever éste y otros medios de control no altera el sistema constitucional ni tampoco la división de poderes.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció que existen controles de constitucionalidad en nuestro sistema jurídico que son ejercidos por este Alto Tribunal cuando ya se promulgó una ley; sin embargo, el control previo no puede considerarse como un control de constitucionalidad más, pues es un control de constitucionalidad que se da dentro del proceso legislativo y que lo altera rompiendo con el sistema previsto en nuestra Constitución respecto del funcionamiento de un poder legislativo ya que no se contempla de esta manera en la Norma Fundamental.

En ese sentido, se pronunció a favor del sentido del proyecto con salvedades respecto de la falta de certeza que dan los alcances de estas determinaciones, pues no consideró plausible que el Poder Judicial indique al Poder

Legislativo como obligatorio qué debe contener cada una de las normas y cómo se deben redactar, pues incidiría en la función legislativa.

La señora Ministra Luna Ramos reservó hacer el uso de la palabra para la siguiente sesión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el jueves veintidós de marzo del año en curso, a partir de las once horas y levantó esta sesión a las catorce horas con diez minutos.

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