

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 87
O R D I N A R I A
JUEVES 23 DE AGOSTO DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas con cinco minutos del jueves veintitrés de agosto 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.

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

Proyecto de acta de la sesión pública número ochenta y seis, ordinaria, celebrada el martes veintiuno de agosto 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 veintitrés de agosto de dos mil doce:

II. 1. 23/2012

Acción de inconstitucionalidad 23/2012 promovida por el Partido Movimiento Ciudadano en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, demandado la invalidez del Decreto 542, publicado en la Gaceta Oficial de dicho Estado el nueve de enero de dos mil doce, por el que se reformó el artículo 70, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, así como los diversos transitorios primero a cuarto del mencionado decreto. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto número 542, que reformó el artículo 70, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, así como los diversos Transitorios Primero, Segundo, Tercero y Cuarto del mismo decreto, publicado en la Gaceta Oficial de dicho Estado, el nueve de enero de dos mil doce. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso las consideraciones de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”; segundo “Oportunidad” y tercero “Legitimación” los cuales se aprobaron por unanimidad de votos.

Asimismo, por unanimidad de votos se acordó que las votaciones obtenidas en este asunto tengan el carácter de definitivas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando cuarto “Causales de improcedencia”, el que fue aprobado, en votación económica, por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando quinto “Estudio del único concepto de invalidez”, en cuanto propone declarar infundado el argumento en el cual el partido político promovente aduce que el Decreto número 542, que reforma el artículo 70, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, así como los diversos transitorios primero, segundo, tercero y cuarto del mismo decreto, que aumenta de tres a cuatro años el período de vigencia para el cual serán electos al cargo los ediles, vulnera lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que dicho argumento es infundado porque el referido decreto no violenta el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la

Constitución Federal, ya que en éste no se prevé alguna limitación para que los Constituyentes locales determinen la duración del periodo de los mandatos de las autoridades de los ayuntamientos, máxime que no existe alguna disposición que se oponga al establecimiento de la duración de los ayuntamientos de cuatro años sino que, por el contrario, el artículo 41 constitucional, establece que los Estados de la República gozan de la libertad para legislar en su régimen interior.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto con algunas matizaciones.

Indicó que en la propuesta se afirma que no existe limitante alguna para que los Estados discrecionalmente fijen los plazos que deben tener los ediles, lo que consideró que debía matizarse, toda vez que si bien los Estados tienen libertad de configuración, ésta se sujeta a un análisis de razonabilidad por parte de esta Suprema Corte, como podría suceder en el caso de que se fijara un plazo de siete, ocho o diez años para los ediles.

Asimismo, consideró que el argumento relativo al periodo de duración del cargo de gobernador es contradictorio con lo que se dice al principio del proyecto, pues se sostiene que los legisladores cuentan con libertad de configuración y, posteriormente, se aduce el tope, que es el plazo de los gobernadores sin hacer análisis alguno, es decir, aplicándolo de manera directa, por lo que en caso de

no aceptarse estos matices, reservaría su derecho para formular voto concurrente.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor de la propuesta. En relación con la respuesta que se da en el proyecto sobre el argumento del partido político promovente para solicitar la invalidez del precepto impugnado consistente en que al aumentarse el período de gobierno municipal se violente el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que dicho precepto tiene como finalidad conjuntar las elecciones de gobernador, diputados y ediles, consideró que debía distinguirse entre la duración del período de gobierno y la fecha de celebración de la jornada electoral.

En ese tenor, consideró que si se hace notar en el proyecto que dichos elementos no guardan relación entre sí, sería más patente el motivo por el cual no se actualiza la violación alegada y precisó el contenido del citado precepto constitucional, puntualizando que se refiere sólo a la fecha en que deberá celebrarse la jornada electoral en los Estados, pero no a la duración de los períodos de gobierno de cada uno de estos entes, toda vez que correspondería determinarlo a cada entidad federativa.

Por ende, propuso que se haga énfasis en esta acepción pues consideró que el precepto corrobora y forma parte de la libertad de autoconfiguración legislativa de las Legislaturas locales para establecer los plazos que estimen

convenientes para el ejercicio de los gobiernos de los entes públicos municipales, por lo que de no aceptarse su propuesta, reservaría su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que la finalidad del referido precepto constitucional consiste en agrupar las elecciones de gobernadores, diputados y ediles en la menor cantidad de fechas posibles para que los ciudadanos no tengan la obligación de votar todos los años.

Por ello, consideró que debe darse una respuesta en el proyecto al argumento planteado en la demanda de la acción de inconstitucionalidad en el sentido de que en el Estado de Veracruz habrá elecciones año con año.

La señora Ministra ponente Luna Ramos en relación con la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, aceptó eliminar de la página cuarenta y siete el párrafo correspondiente a lo señalado en relación con el tope del gobernador del Estado; sin embargo, indicó que al no compartir el argumento relativo al criterio de razonabilidad, no lo agregó al proyecto, ante lo cual, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente respecto de este tema.

En relación con la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas que va de la mano con lo señalado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que no se elaboró una contestación específica respecto del

argumento relativo a que en la entidad se deberán llevar a cabo elecciones cada año, toda vez que este punto se está respondiendo en otra parte del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consultó a los señores Ministros si con dichas modificaciones se aprobaría el primer argumento del considerando quinto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró importante que este Tribunal Pleno tome una determinación respecto a si existe una absoluta libertad de configuración de los Estados en relación con los periodos para los encargos de los presidentes municipales o si este Alto Tribunal podría realizar un control de constitucionalidad a través de la razonabilidad de la medida.

La señora Ministra ponente Luna Ramos señaló que en la litis no se presenta argumento alguno relacionado con el problema de razonabilidad y consideró que se trata de una norma de libre configuración.

Sostuvo que las normas de libre configuración no tienen la finalidad de que los legisladores hagan su libre voluntad, sino que la manifiesten en el mismo sentido que la Constitución Federal, por lo que se manifestó en contra de realizar un argumento respecto de la razonabilidad.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que su intención no consiste en realizar un análisis de razonabilidad, sino de matizar las expresiones del proyecto relativas a que

existe una libertad absoluta de configuración de los Estados para que ésta no genere conflictos.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó a favor del sentido del proyecto y señaló que en el caso particular, no se cuenta con suficiente argumentación jurídica que conforme una litis para entrar a un análisis de razonabilidad.

Se refirió a la página sesenta y uno del proyecto en el sentido de que a este Alto Tribunal no le corresponde calificar los motivos que llevaron al órgano legislativo estatal a aumentar de tres a cuatro años el período de vigencia por el cual serán electos al cargo los ediles, pues sólo le compete determinar si la disposición impugnada contraviene o no algún precepto de la Carta Fundamental, por lo que consideró que no se tiene materia suficiente para hacer el referido análisis de razonabilidad.

Recordó que más allá del término “disposición impugnada”, existen ciertos principios constitucionales que deben ser observados por las autoridades como sucede respecto de las elecciones, que permitirían hacer un examen y una evaluación de la duración en los cargos. Asimismo, consideró que el argumento relativo se elaboró en relación con el planteamiento formulado en el asunto, por lo que se manifestó a favor de la propuesta.

El señor Ministro Aguirre Anguiano sostuvo que el legislador no puede ser arbitrario ni caprichoso, por ende, cuando dicta una norma, lo hace pensando en su

repercusión y en la necesidad social de que se dé cobertura a cierta situación llana existente, de tal manera que siempre responde a la pregunta de por qué y para qué.

En ese tenor, consideró que no debe llevarse a cabo un test si no existe sospecha alguna de que se esté ante una situación de irrazonabilidad, lo que no se actualiza en el caso concreto, por lo que se manifestó en el sentido de que la facultad de configuración legislativa tiene como parámetro el artículo 1° de la Constitución, de tal manera que queda a criterio de la señora Ministra ponente Luna Ramos el matizar las cuestiones propuestas por los señores Ministros y se manifestó en el sentido del proyecto en sus términos.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que no se había propuesto llevar a cabo un test en este caso, sino que la observación del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea fue en el sentido de no dejar abierta la posibilidad de interpretar que la libre configuración es absoluta y no tiene límites.

Por ende, se manifestó en el sentido de que dicha libertad de configuración no es arbitraria ni absoluta, sino que está ceñida a los principios constitucionales y consideró que la única forma de analizar esta situación es a través de un criterio de razonabilidad, de tal manera que en caso de que no se incorporara este criterio al proyecto, la propuesta formulada por el referido señor Ministro podría quedar como su voto concurrente.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que la forma de abordar el problema no consiste en un criterio de razonabilidad, sino que existen otras categorías como los derechos políticos, la representatividad, el sistema republicano y la democracia directa a partir de las cuales podría abordarse.

Consideró que un test de razonabilidad tendría sentido cuando se acoten derechos fundamentales, lo que no se actualiza en el caso concreto, por lo que de acuerdo con la votación que sostuvo en los precedentes de los Estados de Nayarit y Chiapas, se manifestó a favor del sentido del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que se presentan diversos puntos encontrados, toda vez que se está ante un principio de periodicidad en la Constitución que rige las elecciones en el ámbito federal y, además, los convenios internacionales suscritos por México prevén que las elecciones deben ser periódicas.

Sostuvo que el término “periódico” es un concepto abierto y, en el caso, debe entenderse en el sentido de que el plazo establecido se compadece con el principio de periodicidad de las elecciones por lo cual es razonable y recordó que en diversos precedentes se ha sostenido que la libertad de configuración de los Estados no es libérrima ni les otorga el derecho a establecer cualquier plazo, por lo que en

los casos concretos que se haga valer, el Tribunal Pleno deberá analizar el tema correspondiente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que el análisis de ponderación o razonabilidad como interpretación constitucional no sólo se actualiza respecto del tema de derechos fundamentales, además de que todos los principios, por lo que hace a un plazo, juegan un papel importante en cuanto a su razonabilidad y consideró que si alguno de los señores Ministros se han pronunciado en el sentido de que no es necesario en este momento realizar un test de razonabilidad, es por considerar que el plazo propuesto es razonable.

Indicó que todos los señores Ministros han coincidido en la afirmación de que la configuración legislativa de los Estados no es libérrima ni arbitraria y recordó que no sostuvo en ningún momento que se debiera llevar a cabo en este caso un test de razonabilidad, sino que se matizara el proyecto para el efecto de que no aparezcan afirmaciones respecto de que la facultad de configuración de los Estados es libérrima.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que si se llevara a cabo un test de razonabilidad debía anclarse en algún principio, estimando arriesgado entrar al estudio al tenor de los principios de gobierno republicano y de elecciones periódicas.

Estimó que el test de razonabilidad nace en los tribunales constitucionales del mundo en términos de derechos fundamentales, por lo que no podría llevarse a cabo respecto de un tema diferente.

Por ende, consideró que si se discutiera, debía tenerse un parámetro respecto a con qué sería razonable, lo que debía hacerse con cuidado y recordó que en el caso no se está planteando.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que en este segmento el planteamiento concreto consiste en definir si se viola la economía procesal de tener elecciones para todos los cargos públicos el mismo año, para lo que se propusieron algunos matices en el sentido de que la libertad de configuración no es absoluta y en previsión de que no exista un desplazamiento de voluntad popular, en atención al artículo 41 constitucional, dicha libertad se actualiza en el régimen interior de los Estados dentro de ciertos parámetros constitucionales mínimos, lo que al sostenerse en el proyecto en este sentido, no tendría que abordarse adicionalmente.

Indicó que los señores Ministros que quisieran abordar el proyecto por la vía de la razonabilidad, estarían de acuerdo con el sentido del proyecto determinando los matices que podrían enriquecerlo y de no aceptarse aquéllos, podrían manifestarlos en un voto concurrente.

La señora Ministra Sánchez Cordero indicó que la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consistía en hacer un matiz porque parecería que se está haciendo referencia a absolutos y se manifestó a favor de la misma.

La señora Ministra ponente Luna Ramos señaló que en el proyecto se sostiene que las facultades de configuración de los Estados no son ilimitadas, para lo que se elabora un análisis de los artículos 40, 41 y 115 constitucionales y precisó que no lleva a cabo un test de razonabilidad por estar en contra de éste, por no compartirlo y porque no se plantea en la demanda.

Sometida a votación la propuesta del proyecto se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea, con salvedades en cuanto al alcance de la libertad de configuración, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, con salvedades en cuanto al alcance de la libertad de configuración, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando quinto, en cuanto se determina declarar infundado el argumento en el que se sostiene que el Decreto combatido vulnera lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé que las elecciones de gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, deberán tener lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, esto es, que las tres elecciones deben realizarse el mismo día, por economía procesal, tal como se advierte de la exposición de motivos de la reforma Constitucional Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, donde se estableció una menor duración en los tiempos del proceso electoral.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso que en su proyecto se estima que no le asiste la razón al partido político promovente, pues de la lectura del artículo 116, fracción IV, inciso a), constitucional, como de la transcripción del proceso legislativo que le dio pauta, no se advierte que se tengan que homologar todas las elecciones a una misma fecha, que se lleven a cabo simultáneamente, ni que éstas se realicen al mismo tiempo, por lo que el promovente no debe deducir un criterio de simultaneidad que el Constituyente ni siquiera mencionó en la exposición de motivos de dicha reforma y que no está expresamente establecido en el texto del referido artículo constitucional.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que la promovente sostiene que la iniciativa de reforma constitucional forma parte del contenido de la norma producida y se refirió a la transcripción de la página diez del proyecto donde ésta sostiene que la intención del legislador

consistió en evitar la dispersión de las elecciones para que no surja una polarización entre los partidos políticos y la ciudadanía, derivada de la tensión creada por el constante jaloneo político que implican las campañas electorales y subsecuentes elecciones, para lo que presenta diversas tablas, de manera que sostuvo que no se refirió a la simultaneidad de la fecha para la jornada electoral, pues ésta se obtuvo en este sentido, toda vez que la totalidad de las elecciones se celebran el dos de julio; sin embargo, cada elección del año correspondiente no implica el empalme necesario de las elecciones locales con las federales.

Señaló que dicho argumento en la demanda tiene otro significado pues en el Estado de Veracruz no se hizo caso de ninguno de dichos aspectos del proceso legislativo, por lo que se ha generado un sistema que da como resultado que las elecciones se lleven a cabo cada año hasta dos mil cincuenta y uno y propuso que se dé respuesta a dicho concepto de invalidez en el sentido de que este efecto no se produce por la reforma al artículo impugnado, sino por el conjunto de preceptos que rigen otras elecciones, de tal manera que no se puede focalizar este probable vicio en la norma impugnada, sino en la totalidad del sistema electoral del Estado de Veracruz que no se ha puesto a discusión, lo que fue aceptado por la señora Ministra ponente Luna Ramos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor de la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia,

ya que debía matizarse el argumento de que no pueden ser analizados los criterios tomados en cuenta por el legislador local, pues la motivación por la cual se toman ciertas decisiones sin tocar políticas públicas, son justiciables, por lo cual, con las modificaciones propuestas, se manifestó a favor del sentido del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que el párrafo referido por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se encuentra respondido en el siguiente apartado del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que ambos argumentos se encuentran relacionados, por lo que propuso que se les diera una respuesta congruente y conjunta.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, se aprobó en votación económica, por unanimidad de votos.

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

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando quinto, en cuanto propone declarar infundado el argumento relativo a la falta de fundamentación y motivación de la exposición de motivos del Decreto impugnado al no justificar la modificación de la duración del periodo de los ediles.

La señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que al tratarse de la fundamentación y motivación legislativa podría eliminarse el párrafo respectivo y responder el agravio con la tesis de fundamentación y motivación legislativa.

Asimismo, indicó que también se combate el que no se trató de una reforma integral pues no se hicieron reformas al artículo 22 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz ni al diverso 22 del Código Electoral de la entidad, lo que se responde en el sentido de que en el artículo cuarto transitorio del Decreto combatido, se determinó que todas aquellas disposiciones que se hayan emitido de carácter secundario, deberán entenderse en relación con los tres años de duración de los ediles referidas a los cuatro años que ahora se establece en esta reforma, lo que se subsanaría en este sentido.

Precisó que lo anterior no implica que no se lleguen a realizar las reformas correspondientes, sin que se dé lugar a una incertidumbre legal, ya que el referido precepto transitorio prevé que se realice la modificación en todas las legislaciones o que se entienda referido al nuevo plazo, toda vez que el precepto corresponde al decreto reformado de la Constitución que tiene mayor jerarquía que cualquier otra legislación secundaria.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor de la propuesta pero en contra de sus consideraciones.

Precisó que en este tipo de asuntos debe operar la suplencia de la deficiencia de la queja por lo que el argumento debía considerarse infundado ya que el artículo 116 constitucional no obliga a las entidades federativas a preverlo, por lo que propuso realizar el ajuste correspondiente al proyecto, ante lo cual, la señora Ministra ponente Luna Ramos indicó no tener inconveniente en modificar la calificación de ineficaz por infundado y señaló que se está respondiendo que el artículo 116 constitucional no prevé la revocación del mandato ni la no ratificación, lo que no podría decirse mediante la suplencia de la queja pues no se le dará razón a la accionante.

Sometida a votación económica la propuesta integral del proyecto, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, con reservas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, con reservas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Por ende, los puntos resolutiveos se aprobaron por unanimidad de votos en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto número 542, que reformó el artículo 70, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, así como los

Sesión Pública Núm. 87

Jueves 23 de agosto de 2012

diversos Transitorios Primero, Segundo, Tercero y Cuarto del mismo decreto, publicado en la Gaceta Oficial de dicho Estado, el nueve de enero de dos mil doce.

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

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos indicados, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes veintisiete de agosto del año en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión a las trece horas con treinta y cinco 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.