

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 22 DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NO.	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE Y RESOLUCIÓN PÁGINAS
	ORDINARIA TREINTA DE 2002.	
I.- 12/2002	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Procurador General de la República en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez de los artículos 9, fracción XVI, segundo párrafo, (publicada como fracción XIV), 67 Bis, 75, 77, fracción XIV, 79, de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles de la mencionada entidad federativa, reformados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad el 14 de mayo de 2002, así como el transitorio Tercero de este decreto.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GÚITRÓN)</p>	3, 31 A 42, 43, 44 Y 45 INCLUSIVE
II.- 5/2002	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por Diputados Integrantes de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango en contra de la citada Legislatura y del Gobernador de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 1º, 4º, 5º, 6º y 22º, así como los transitorios Segundo, Cuarto y Quinto de la "Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2002 del Municipio de Durango, Estado de Durango", contenida en el decreto número "45", publicado en el Periódico Oficial estatal el 27 de diciembre de 2001.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	46 A 48

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA CELEBRADA EL MARTES VEINTIDÓS
DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO LICENCIADO:
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS LICENCIADOS:
SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.
JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO.
JUAN DÍAZ ROMERO.
JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
HUMBERTO ROMÁN PALACIOS.
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor Secretario, dé usted cuenta con los asuntos del día de hoy.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores Ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número treinta y cuatro, ordinaria, celebrada el jueves diecisiete de octubre en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A la consideración de los señores Ministros el acta mencionada.

No habiendo observaciones, se les consulta si, ¿puede ser aprobada en votación económica?

(VOTACIÓN)

(APROBADA)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMERO 12/2002, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN CONTRA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN XVI, SEGUNDO PÁRRAFO (PUBLICADA COMO FRACCIÓN XIV), 67 BIS, 75, 77, FRACCIÓN XIV, 79, DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA CITADA ENTIDAD EL 14 DE MAYO DE 2002, ASÍ COMO EL TRANSITORIO TERCERO DE ESTE DECRETO.

La Ponencia es del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón y en ella se propone:

PRIMERO.- ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN XVI, SEGUNDO PÁRRAFO, 67 BIS, 75, EN CUANTO SE REFIERE A LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE, 77, FRACCIÓN XIV Y 79, EN CUANTO SE REFIERE A LAS INSTITUCIONES MENCIONADAS DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL, REFORMADOS Y ADICIONADO EL SEGUNDO ARTÍCULO MENCIONADO, MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA CITADA ENTIDAD, EL 14 DE MAYO DE 2002, ASÍ COMO EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE DICHO DECRETO.

TERCERO.- LA PRESENTE RESOLUCIÓN SURTIRÁ EFECTOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LOS TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA PARTE CONSIDERATIVA DE ESTA EJECUTORIA.

CUARTO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como está a discusión este asunto y solicitó la palabra el señor Ministro Gudiño. Señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muchas gracias señor Presidente.

Señores Ministros, el proyecto que hoy se presenta a discusión, interpreta lo dispuesto por los artículos 122 y 73, fracción X, de la Carta Magna y llega a la conclusión de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carece de facultades para legislar sobre medidas de seguridad y protección bancaria, esta propuesta se apoya sin lugar a duda, en la determinación que el Tribunal Pleno ha tomado en torno al tema de las instituciones de crédito y la intermediación y los servicios financieros.

Por ello, es claro que se apega al criterio de esta Suprema Corte de Justicia; sin embargo, considero que el matiz que adquirió el tema de la seguridad bancaria, está llevando a crear un sistema de privilegio para las instituciones financieras, en relación con los otros establecimientos mercantiles --lo que no me parece correcto--, el criterio que aquí se sostiene, es la pauta para afirmar más adelante que las instituciones de crédito no están sujetas a ningún ordenamiento local aun cuando a través suyo se regule la protección civil, seguridad e higiene entre otros de los temas que competen a las legislaturas locales y que necesariamente habrán de incidir en aquella materia que se considera de facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El artículo 73 fracción X constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar sobre intermediación y servicios financieros, esta disposición no se refiere a las Instituciones de Crédito como sujetos sino a la materia misma, no basta con que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal imponga obligaciones o requisitos mediante una ley local para

concluir que con ello invade la esfera competencial federal; es necesario que dichas obligaciones y requisitos incidan en las actividades de intermediación y servicios financieros que es lo que constitucionalmente se atribuye al Congreso de la Unión.

El que las Instituciones de Crédito realicen las actividades y el objeto propio de la intermediación y servicios financieros, no impide que deban satisfacer requisitos y obligaciones administrativo locales que los mismos no se refieren a su objeto propio constituido por la materia de intermediación y servicios financieros cuya regulación compete al Congreso de la Unión.

La revisión de las normas impugnadas me llevan al convencimiento de que no guardan vínculo con la materia intermediación y servicios financieros sino con establecimientos mercantiles, protección civil y seguridad privada, mientras que la primera se inserta en el ámbito del control federal sobre las actividades económicas para garantizar un desarrollo económico nacional integral sustentable la segunda se dirige a la protección del orden público, es decir a la autorización o previsión mediante el cumplimiento de requisitos y obligaciones generales aplicables a todo sujeto con independencia de la actividad específica que desarrolla.

Pretender que todo tema que involucre a las Instituciones de Crédito se vincula con la materia intermediación y servicios financieros y por lo tanto con su organización y funcionamiento equivaldría como antes dije a la creación de un privilegio, implicaría sostener que las personas morales que se dedican a tal actividad no son sujetos de la competencia de otros órganos y tampoco de la aplicación de regulaciones ajenas a las federales; en mi opinión la seguridad en las Instituciones de Crédito del

Distrito Federal están sujetas tanto a la Legislación Bancaria y a los reglamentos respectivos como a las normas expedidas por la Asamblea Legislativa y a las que en la materia contenga la ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles del Distrito Federal.

Es así que la Asamblea Legislativa no invadió facultad alguna al Congreso de la Unión sino que ejerció las facultades que constitucionalmente le fueron atribuidas en materia de establecimientos mercantiles, protección civil y seguridad privada, como se explica en el proyecto el artículo 122 constitucional dispone en su apartado A que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, lo cual importa para el Congreso Federal la obligada abstención de regular materias que la propia Constitución General atribuye al Órgano Legislativo Local de esta entidad.

El propio artículo 122 constitucional en su apartado C Base Primera fracción V, señala que las materias de la Asamblea Legislativa puede normar así como los ordenamientos específicos que está facultada para expedir, dispone contenidos específicos para algunos de ellos y precisa que el Congreso de la Unión, a través del Estatuto de Gobierno, establecerá los términos en que este órgano local podrá ejercer su facultad, la Asamblea debe sujetarse a los términos y contenidos determinados constitucional y estatutariamente.

La determinación del contenido de las normas en materia de establecimientos mercantiles está a cargo de la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de establecimientos mercantiles está a cargo de la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues no existen limitantes expresas al respecto, dicha Asamblea previó normal el funcionamiento de los locales donde personas físicas o morales desarrollan actividades relativas a la intermediación, compra-venta, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios con fines

de lucro, sin regular la manera en que se realicen o deban realizarse cada una de dichas actividades. En ejercicio de sus atribuciones estableció requisitos administrativos relativos al funcionamiento de local en que se operen servicios como sucursales de Instituciones de banca múltiple, sin disponer la forma en que habrá de prestarse la intermediación y los servicios financieros a cargo de las Instituciones de Crédito, es así, que las normas que aquí se impugnan no regulan la organización y funcionamiento de las Instituciones de Crédito, dado que no pretenden sustituir la autorización que otorga el Gobierno Federal para organizarse y operar como tales, no las obliga a constituirse como sociedades anónimas de capital fijo o de manera distinta, no contiene disposiciones sobre la forma de su capital social, de la calidad de las acciones y de los derechos de sus tenedores, su administración, la integración del consejo de administración, los requisitos para ser consejero y director general, ni sobre la integración del órgano de vigilancia, normas todas ellas evidentemente referidas a la organización y funcionamiento de las Instituciones de Crédito contenidas en el Título Segundo de la ley del mismo nombre, se refiere en cambio a aspectos administrativos encaminados a mantener el orden público, la seguridad y protección civil en relación con establecimientos mercantiles, carácter que tienen los bancos. Es cierto, que vistas en su justa dimensión, estas disposiciones constituyen regulación del funcionamiento de la Institución Bancaria, pero no entendido dicho funcionamiento como la actividad de intermediación y servicios financieros, sino en cuanto a las medidas necesarias para mantener el orden público, la seguridad y protección civil, aspectos que en mi opinión sí puede regular el órgano local. Creo además, que hay aspectos en el desarrollo de la actividad de los bancos, que necesariamente habrán de sujetarse disposiciones tanto locales como federales. ¿Qué debe entenderse sobre seguridad y protección? Existen disposiciones que sin estar orientadas a esos rubros necesariamente

guardan vinculación con ellos, tampoco respecto de estos temas podrán legislar las autoridades locales? Es válido sostener que las normas de protección civil no son de seguridad y protección bancaria? cabría la posibilidad de que la autoridad local no pueda regular ningún aspecto relativo a los bancos? Por qué incida en lo que hemos definido como materia exclusiva del Congreso de la Unión? pienso que el criterio que se sostiene en el proyecto, conduce necesariamente a establecer un sistema de privilegio para instituciones bancarias respecto del que rige a los demás establecimientos mercantiles. Si todo lo relativo a bancos e instituciones financieras es competencia de la Federación, debe desprenderse que ni el Distrito Federal ni las entidades federativas cuentan con facultades para imponer a los bancos contribuciones en materia predial, de transmisión de bienes, de nómina, de activos, de empresa, etc., tesis que es tener inadmisibles, y que estoy seguro que ninguno de los Ministros del Pleno comparte. Por estas razones, señores Ministros, me manifiesto en contra del proyecto. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a discusión y a la consideración de los señores Ministros. Don Juventino.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Muchas gracias, señor Presidente. Señores Ministros, anuncio y fundamento, las razones por las cuales disiento de la resolución que se nos propone en esta Acción de Inconstitucionalidad 12/2002, promovida por el señor Procurador General de la República, con el fin de que se declare: que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no tiene facultades legales y constitucionales para regular la seguridad y protección bancarias. La consulta propone: Que se declare la invalidez de los artículos que se mencionan concretamente en el proyecto respectivo, en su debida oportunidad, votaré en contra del proyecto que se opone a nuestra consideración, y en el sentido de que son constitucionales las disposiciones impugnadas por el señor

Procurador General. No contradigo, y por supuesto ratifico el criterio que acepté en la ya resuelta con anterioridad Controversia Constitucional 56/96, porque en mi concepto se trata de cuestiones similares pero distintas ya que en esta última se trató de una impugnación al Reglamento expedido por el Ayuntamiento de Guadalajara, Estado de Jalisco y en la presente controversia examinamos el reglamento de un cuerpo legislativo que en mi concepto tiene jurisdicción plena para reglamentar a los establecimientos mercantiles que se asientan en el Distrito Federal incluyendo los bancarios.

La propuesta del señor Ministro es en el sentido de que la Asamblea Legislativa de Distrito Federal, carece de competencia para regular en forma autónoma aspectos de seguridad y protección bancaria que se estiman reservados en forma estricta y cerrada para el Congreso de la Unión, según lo dispone el artículo 73 fracción X de la Constitución; reconozco y esto no es una concesión graciosa, que el artículo 73 constitucional precisa las facultades del Congreso de la Unión, que en su fracción X señala como una de esas atribuciones, el legislar en toda la República entre otros rubros, para la intermediación y servicios financieros, lo que textualmente quiere decir, que si cualquier cuerpo legislativo de los Estados Federados o del Distrito Federal regulara dicha intermediación y el surtimiento de los servicios financieros sin ningún género de duda, ello nos permitiría contemplar la inconstitucionalidad de estas normas locales, cuyo tratamiento sólo corresponde al Legislativo Federal.

Pero no es el caso del asunto que el señor Procurador General ha puesto a nuestra consideración, la verdad es que hasta la fecha, el Congreso de la Unión, ha venido legislando regularmente en estas materias que son de su exclusiva competencia y que ninguna autoridad le escatima, pero

también la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula en el artículo 122 en materia legislativa las facultades de esta índole que corresponden al Congreso de la Unión y cuáles son las que se reconoce a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, precisando en el inciso i) de la fracción V de la base primera, el normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno y los servicios de seguridad prestados por las empresas privadas; dicho en otras palabras, es regla elemental de interpretación constitucional que 2 normas incluidas en la propia Constitución, no pueden ser contradictorias, lo cual significaría el caos normativo, y el intérprete máximo de la Constitución esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe cohonestar las disposiciones aparentemente contradictorias, para así permitir la transparencia de los mandatos constitucionales; a mí me cuadra, pero no pretendo imponer criterio alguno a los señores Ministros, que es bien claro que nuestra Constitución dice: “La intermediación y servicios financieros, debe ser regulada en forma exclusiva por el Congreso de la Unión, pero en el Distrito Federal, es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la que debe normar los servicios de seguridad, prestado por las empresas privadas para normar la protección civil”; es obvio que en la controversia que ahora examinamos, el punto agudo a consulta es, ¿puede la Asamblea Legislativa regular los establecimientos mercantiles en general?, y si concluimos que sí tiene facultades constitucionales para ello, la siguiente pregunta sería si una institución bancaria abre un establecimiento al público en el Distrito Federal, las condiciones de seguridad impuestas para ese establecimientos están excepcionadas para dejar de cumplir con todos los requisitos y condiciones que los demás establecimientos mercantiles en esa Entidad

Deben de aceptar estrictamente, dado que la fracción X, del artículo 76 dispone: que todo, pero absolutamente todo lo que se refiere a establecimientos bancarios, tiene que normarse por leyes federales, por

supuesto, si llegamos a aceptar la proposición del proyecto, cabría una última pregunta, ¿una ley o un reglamento federal, deberán regir en el futuro y prever la instalación local de las empresas mercantiles bancarias,? bien sabemos que sí se dispone esto constitucionalmente, para regular la intermediación y los servicios financieros en su funcionalidad específica, quiero recordar que el artículo 13 constitucional ordena, ninguna persona o corporación puede tener fuero y aunque aparentemente sí se acepta el fuero militar, sabemos perfectamente que solo establece la Constitución, una competencia jurisdiccional para juzgar los delitos y las faltas contra la disciplina militar, pero los fueros están definitivamente prohibidos en nuestro sistema constitucional, se pretende consolidar ¿un fuero bancario,? Cumpro así en forma estricta y en este asunto lo que dispone el artículo 16 constitucional, cuando ordena que los mandamientos de la autoridad competente, deben fundar debidamente la causa legal del procedimiento, pero la propia disposición legal que cito impone igualmente la obligación a las autoridades y con mayor razón tratándose de jueces, de motivar las propias resoluciones.

En Francia y en la legislación derivada de la Revolución Francesa, nace el principio de que las resoluciones judiciales deben motivarse, tal y como finalmente lo dispone el Derecho Constitucional Mexicano. Jean Constant, dijo al respecto, “se entienden por motivos, las razones de hecho y de derecho por las que la jurisdicción a resuelto en el sentido que adoptó;” en otros términos, son las razones que el juez expresa para justificar aquello que ha ordenado, por ello señores Ministros, voy abusar de su paciencia para motivar mi voto, es bien aceptado que la tarea de los legislativos es el normar la conducta humana en función de la búsqueda del óptimo bienestar entre los componentes de una colectividad, por ello, fundamentalmente el Poder Legislativo, es el que norma las conductas deseables para una colectividad sobre la que ejerce su jurisdicción, en lo que toca a la función jurisdiccional, ésta en principio tan solo se limitaba a

resolver los conflictos que se produjeran entre los particulares o entre éstos frente al estado o los que se producen en las Instituciones Públicas y Privadas entre sí. En nuestro País, desde los inicios de su Independencia, la función jurisdiccional no solo ha llegado a aceptar que su función es decir, qué es el derecho y cómo se aplica éste a las relaciones humanas, sino cómo se lleva a cabo la función pública en general, pero en esto en unión de los otros Poderes Políticos, es decir: Que los tres Poderes de la Unión, así como los Poderes de los Estados Federados, en lo que se refiere a su régimen interno, se encuentran comprometidos para que la función política se traduzca en una función que contemple razonablemente a los humanos y creo que en este caso, es deber de la Suprema Corte de Justicia, examinar no solo los fundamentos de las disposiciones locales para regir la competencia y establecer los campos de responsabilidad, sino para estar conscientes de que se estructura un sistema legal, para beneficio de todos los componentes de nuestro País, tal y como lo señala el artículo 39 constitucional cuando dice: "Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste," por ello, creo que no es posible ignorar, que el origen de la controversia que se ha traído a nuestra consideración, fue no solo la seguridad que deben presentar los establecimientos bancarios en su parte externa, que nadie puede discutir es de la exclusiva competencia de las autoridades locales, sino la seguridad que debe estructurarse en el interior de los propios establecimientos bancarios, con mucha mayor razón, si los acontecimientos externos se originan en las fallas internas no impedidas por autoridad alguna.

Nuestra sociedad está alarmada y esto desde hace muchos años, por la inseguridad interior y exterior de los establecimientos bancarios; se trata de establecimientos mercantiles, que de antemano se autoriza constitucionalmente sean regulados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las normas que rigen el funcionamiento del sistema

bancario en lo federal, es evidente que contienen una laguna, en lo federal para ordenar y vigilar que se establezcan condiciones de seguridad eficientes y que debe de existir dentro de dichos establecimientos bancarios y con mayor razón, si surge la sospecha de que las carencias y las negligencias en el interior, provocan la seguridad interna y externa.

No puede caberme la menor duda, que tanto por las razones legales que en los inicios expliqué, como por una razón elemental de lógica constructiva, debemos propiciar que las regulaciones y los esfuerzos para establecer la seguridad de nuestras operaciones bancarias motiven nuestra simpatía para llegar a conclusiones satisfactorias para la propia sociedad.

Por ello, tanto por razones de interpretación constitucional como de conveniencia social, resulta urgente que restablezcamos la confianza de la población en el manejo de la seguridad pública, en los establecimientos bancarios y por ello no he dudado un momento en exponer ante ustedes señores Ministros, mi oposición a la conclusión del proyecto y mi proposición de que se declare: que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ha dictado constitucionalmente las regulaciones que nos permitan contemplar en el futuro de las transacciones bancarias una forma segura y eficaz. Lo digo con el mayor respeto para quienes no comparten este criterio disidente.

¡Muchas gracias!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Antes pidió la palabra Don Vicente Aguinaco.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: ¡Perdón señor Presidente!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Y como primero en tiempo, primero en Derecho.

Don Vicente, por favor.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: ¡Muchas gracias, señor Presidente!

Quiero manifestar desde luego que yo estoy de acuerdo con el proyecto, pero tengo que expresar por qué razones voy a decidir en esos términos mi voto.

El artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida, según los principios de esta Ley fundamental”. Después, en otra parte del artículo 41, dice: “Que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores”.

El artículo 43, especifica cuáles son las partes integrantes de la Federación, incluyendo los Estados libres y soberanos y el Distrito Federal.

Y el 44 aclara: La ciudad de México, es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo estas primeras premisas, se desprende la conclusión de que en la interpretación del artículo 122, no puede seguirse la regla del 124. ¿Por qué? Porque el 124 se refiere a los Estados y a las reservas de materias entre la Federación y las Entidades Federativas soberanas.

En efecto, el artículo 124 dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. El Distrito Federal no es ningún Estado de la Federación, consecuentemente esta regla de

interpretación no puede aplicarse a la Legislación y a la Constitución del Distrito Federal.”

Si ustedes recuerdan, señores Ministros, todas las facultades jurisdiccionales legislativas y administrativas originariamente las tenía el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, y la función jurisdiccional sí estaba encomendada a un Tribunal Superior de Justicia y Jueces de Primera Instancia del Fuero Común, también, ya como una voluntad del Constituyente y del Congreso de la Unión.

Por tanto, ¿Cómo vamos a entender nosotros el 122?, que comienza diciendo: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de carácter local en los términos de este artículo.” Y en el Apartado A, dice: “Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”. El Apartado C dice: “El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases...”, y comienza a enumerar todas las bases, entre ellas se encuentra la Base Primera, referente a la Asamblea Legislativa, y en su fracción V, inciso L), dice que la Asamblea tiene facultades para expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles. Esta encomienda, esta facultad o atribución sobre la regulación de los establecimientos mercantiles debe entenderse específicamente diferente a la que tiene la Federación en cualquiera de sus Leyes Secundarias y cualquiera de los preceptos del artículo 73.

El artículo 73, que ya se ha referido o que se ha invocado muchas veces aquí entre nosotros, su fracción X, el 73, que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión dice: “Corresponde al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en toda la República: hidrocarburos, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, sorteos,

intermediaciones y servicios financieros, que están regulados con más detalle en las Leyes Bancarias que ha expedido el Congreso de la Unión”. No puede entenderse el establecimiento, los establecimientos bancarios y el funcionamiento interno y las medidas que establecen las Leyes Secundarias Federales, sobre de cómo deben obrar los bancos frente al público, ¿qué medidas deben tener en su interior?, etcétera. No puede entenderse eso dentro de la facultad diversa de la fracción XXIX, inciso i), de la Constitución que dice: “Que el Congreso tiene facultad para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios coordinarán sus acciones en materia de protección civil”. La protección civil es una cosa diferente a la seguridad pública, la protección civil está también regulada en otros ordenamientos de índole administrativa expedidos por el Congreso de la Unión y se refiere para los casos de desastres, de calamidades, etcétera; por fenómenos ya sea biológicos o fenómenos geofísicos, pero es otra cosa la protección civil y otra cosa es la seguridad pública; y la seguridad pública en las vías públicas indudablemente que corresponde a las autoridades del gobierno del Distrito Federal.

Pero la regulación de las medidas de seguridad, dentro de los establecimientos bancarios, tanto por disposición del artículo 73, como de las leyes reguladoras de la banca y crédito, corresponde a la Federación, por estas razones, yo estoy de acuerdo con el proyecto y en ese sentido votaré. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Juan Silva Meza. Gracias señor Presidente. Yo quisiera en principio dejar constancia de mi reconocimiento a lo expresado por el señor Ministro Don Juventino V. Castro y Castro, en el apartado de lo que él ubica como la motivación de su voto, en tanto que quiero decirle que y a todos ustedes señores

Ministros, que yo comparto totalmente lo expresado en ese sentido, en ese tenor por el señor Ministro, yo estoy convencido de que frente a problemas sociales concretos, todas las acciones del Estado, todo el ejercicio de las atribuciones de cada uno de los Poderes de la Unión, en los dos órdenes, en todos los niveles de gobierno, deben estar atentos, precisamente a esos reclamos de la sociedad y cada uno de ellos, dirigir, ocupar el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales para atender esos reclamos, de esta suerte, el ejercicio de tales atribuciones deben estar sujetos siempre a tiempo, a espacio y oportunidad, para ninguno de nosotros, para nadie lo pienso, es un secreto que me atrevo a ponerlo en el primer lugar no soy el único que lo ha hecho, de los problemas reales que aquejan a la sociedad mexicana en la actualidad y en los últimos años, tal vez, ya muchos años, es el de dar seguridad, o de la inseguridad mejor dicho, se han llevado a cabo muchas acciones, en todos los órdenes y de todos los poderes, inclusive del Poder Revisor de la Constitución y esto es fácilmente advertible, en tanto que si hacemos un examen de las reformas a la Constitución, en estas materias o vinculadas con estas materias, pues hay de ellas muchas e importantes y las consecutivas legales, también no menos importantes que atañen a los temas de seguridad, que se han tratado de enfrentar en los temas de procuración y administración de justicia, en la administración de justicia concretamente, en la seguridad pública, en reformas constitucionales y en algunos casos con una gran cercanía, unas de las otras, en tanto que las normas, inclusive las constitucionales van probando o no su eficiencia y no han resultado acordes con ello, dentro de este contexto, en tanto que en todo ejercicio de acción de poderes, debe estar toda su actuación inmersa en un contexto, no puede ser de otra manera, es así como Don Juventino encuentra esa motivación, o sea sin perder un contexto, sin perder la situación de esa vinculación de interpretación y lo que a nosotros nos atañe, constitucional, con esa armonía de lo social, esto es lo importante

en tanto que destaco de su intervención desde mi punto de vista, de que no se hace una interpretación a doc o complaciente, no, con rigor constitucional, sin desconocer el contenido y fin último de cualquier norma jurídica en tanto que todos sabemos, fuente real de las normas su contenido que buscan seguridad y bien común en última instancia una norma interpretada para ser útil debe buscar seguridad y bien común, ese es pues desde mi punto de vista el contexto en el cual habría, o tendrá que resolverse esta acción de inconstitucionalidad, en este contexto pues es donde el 14 de mayo de 2002, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el decreto el decreto que modifica y adiciona diversos artículos de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal; destacando para el caso en estudio los artículos 9, fracciones XVI, segundo párrafo, 57 bis, 75, 77, fracción XIV y 79; así como el artículo 3º. Transitorio del propio decreto.

Ya desde su gestación se vislumbraba que habría impugnación en relación al decreto de estas reformas, en tanto que ya en su aplicación las medidas que contienen dieron lugar a diferentes acciones de la autoridad administrativa que en algunos casos llegaron inclusive hasta la clausura de algunas sucursales en instituciones bancarias, no podemos desprendernos que el contexto de esta acción de inconstitucionalidad se refleja en uno de los problemas de seguridad bancaria, esto es, dentro del gran tema de seguridad o de inseguridad pública en el contexto específico de la seguridad bancaria; de esta suerte el Procurador General de la República acudió en ejercicio de la Acción de Inconstitucionalidad, impugnando la constitucionalidad de la reforma y adición mencionadas, bajo el argumento –ojo- de que dicho ordenamiento contraviene el artículo 16 constitucional en tanto que la Asamblea Legislativa carece de facultades para regular a las instituciones bancarias, pues tal competencia recae exclusivamente en la Federación.

El proyecto que se nos ha puesto a discusión propone, en principio, descalificar ya adentrado a la resolución del asunto, una causa de improcedencia que hizo valer el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y que se hizo consistir a su vez, esencialmente en que la vía propuesta es improcedente para analizar la constitucionalidad de los artículos que se combaten, porque lo que realmente se plantea es un problema de invasión de esferas de competencia en términos de los artículos 73 y 122 de la Constitución Federal, siendo que este tema debió plantearse por vía de controversia constitucional, ya que este medio de control fue creado ex profeso para que las autoridades defiendan su ámbito de competencia.

Esta causa de improcedencia, insisto, es descalificada en el proyecto. En lo particular, señores Ministros, en principio disiento de esta descalificación; ya en últimas fechas, si bien en algunas ocasiones he manifestado mi voto respecto de la posibilidad del control de violaciones indirectas a la Constitución, son temas que hemos seguido reflexionando en relación con ellos, ya ustedes lo han escuchado aquí cuando hablamos de aquel asunto que tuvimos, la cuestión de energía eléctrica, en fin, donde en lo particular, yo prácticamente he orientado ya mi posición en este sentido en otro camino que se acerca mucho a los planteamientos que nos ha venido haciendo el señor Ministro Gudiño Pelayo.

El Tribunal Pleno ya determinó que en la acción de inconstitucionalidad, resulta procedente el planteamiento de invalidez respecto de violaciones indirectas a la Constitución, siempre y cuando dicha violación esté vinculada de modo fundamental con la ley reclamada, y que éstas pueden hacerse valer por el Procurador General de la República, en ejercicio del interés social que le asiste. Podría pensarse que con esta postura, la Suprema Corte de Justicia ha adoptado un concepto totalitario del control de la Constitución, con base en el principio de que como órgano de control

de la constitucionalidad de las leyes, tiene el deber de salvaguardarlo cuando se ejerzan los medios de control constitucional, en especial la acción de inconstitucionalidad, por lo que procede el estudio, tanto de la parte orgánica, como de la parte dogmática de la Constitución, sin que se admita alguna limitación al examen de los conceptos de invalidez, esa tendencia provoca en algunos casos, a mi juicio, que se desnaturalicen los medios de control de constitucionalidad, que tiene sus propias particularidades, destacando para el punto de vista que expongo la materia de control de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

En efecto, el cometido de la Suprema Corte al resolver las controversias constitucionales, consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los diferentes órdenes jurídicos parciales el federalismo y la supremacía constitucional, por su parte, la acción de inconstitucionalidad, es de carácter abstracto, es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento.

El hecho de que esta Suprema Corte resuelva las acciones de inconstitucionalidad, en las que el Procurador General de la República planté una invasión de esferas competenciales, como en el caso concreto por el sólo hecho de que alegue violaciones indirectas a la Constitución, implicaría resolver en forma abstracta cuestiones jurídicas concretas, precisamente como la violación de las esferas de competencia, lo cual evidentemente desnaturaliza estos medios de control constitucional, lo que en mi concepto no se justifica, ni siquiera con el argumento que de este órgano Colegiado corresponde velar por el respeto a la Constitución, porque no hay que perder de vista que dicha encomienda se debe cumplir con base en el principio de legalidad, que consiste en que la autoridad,

haga exactamente lo que la ley dispone, de ahí que el ejercer esta facultad tuteladora en forma indiscriminada podría ser muy cuestionable.

Esto se corrobora con el hecho de que el artículo 105, fracción I de la Carta Magna, dispone limitativamente quiénes tienen legitimación activa para hacer valer la controversia constitucional, lo que revela que el propio legislador quiso limitar el estudio de la distribución de competencias que establece la Constitución Federal, al ejercicio de aquellos entes o poderes que estimen limitada su competencia, exigiendo además un interés jurídico concreto, y de haber sido su intención, que también se ejerciera un control abstracto cuando el problema fuera planteado por el Procurador General de la República, con ese interés social que le asiste, entonces lo hubiera señalado como sujeto activo en el artículo constitucional mencionado.

En esas condiciones, si el Poder Revisor de la Constitución, sí facultó al Procurador General de la República para poder plantear la posible contradicción de una norma general de carácter Federal, Local o del Distrito Federal o de un tratado internacional, con la Ley Suprema, con el único propósito de hacer prevalecer el orden constitucional, no lo legitimó, para promover la vía de controversia constitucional, para los efectos de que se preservara el sistema constitucional de competencias de las autoridades, parte orgánica de la Constitución, y esto fuera considerado irrelevante para esta Suprema Corte, bajo la consideración de que por la vía de acción de inconstitucionalidad, dicho funcionario podría hacer valer la inconstitucionalidad de cualquier ley.

Este tema no he querido soslayarlo en tanto que ha sido ya de mi inquietud particular en los últimos tiempos en relación a el volver, desde mí punto de vista, al estricto rigor de la procedencia de los medios de defensa constitucional.

Sin embargo; desde otro aspecto, también disiento de la solución de fondo que el proyecto nos propone, el criterio que sostiene el proyecto se apoya

en el precedente del Tribunal Pleno al resolver la Controversia Constitucional 15/96, promovida por la Federación en contra del Reglamento que expidió el Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, relativo a la seguridad y protección bancaria al cual ya ha hecho Don Juventino Castro y Castro, y en relación con lo él expresado, coincido totalmente, en tanto que el precedente mencionado no resulta aplicable, desde mi punto de vista, pues presenta las siguiente diferencias: Primera. En la controversia constitucional se combatió un Reglamento expedido por el Ayuntamiento de Guadalajara, por el contrario, en el caso se combate una ley expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Segunda. La esfera de competencia es del Ayuntamiento de Guadalajara, es diferente a la de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues los Ayuntamientos tienen su competencia de conformidad con lo que dispone el artículo 115 constitucional, régimen abierto: todas las materias no reservadas al Congreso de la Unión, se entienden reservadas a los Estados, mientras que por su parte la Asamblea Legislativa tiene competencia, únicamente sobre las materias que expresamente le confiere el artículo 122 de la propia Carta Magna, y lo que a ella no es reservado, se entiende de competencia del Congreso de la Unión. Además, cabe señalar, que contrariamente a lo que se afirmó en el precedente mencionado y que se reitera en el proyecto, la fracción X, del artículo 73 de la Constitución Federal al señalar como competencia exclusiva del Congreso de la Unión, el legislar sobre materia de intermediación y servicios financieros, no se refiere a las instituciones de crédito como sujetos, sino a la materia misma; de ahí que no basta con que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal imponga obligaciones o requisitos mediante una ley local para concluir que con ello se invade la esfera de competencia de la Federación, sino que es necesario que dichas obligaciones o requisitos incidan en las actividades de intermediación y servicios financieros, que es lo que constitucionalmente se atribuye al Congreso de la Unión.

En este orden de pensamiento, arribo a la convicción de que, el hecho de que las instituciones de crédito realicen las actividades y objeto propio de la intermediación y servicios financieros, no impide que deban satisfacer requisitos y obligaciones de carácter administrativo local, siempre y cuando que éstos no se refieran al sujeto propio, constituido por la materia de intermediación y servicios financieros que, como se dijo, corresponde en exclusiva a la Federación.

Las normas impugnadas no guardan vínculo alguno con la materia mencionada, sino con la materia de establecimientos mercantiles, los cuales fácilmente son diferenciables, no solamente desde su origen, sino también respecto de su finalidad, ya que mientras la materia de intermediaciones y servicios financieros se encuentra dentro del ámbito estatal sobre actividades económicas, cuyo propósito es garantizar el desarrollo nacional integral sustentable; la teleología de la materia de establecimientos mercantiles es brindar la protección necesaria al orden público y a fin de lograr su objetivo se señalan, por parte del poder estatal, una serie de obligaciones que debe cumplir quien desee desarrollar una determinada actividad; esquema en el que se insertan todas aquellas autorizaciones, permisos y licencias.

Lo anterior se clarifica, si se toma en cuenta que las normas impugnadas no regulan las operaciones de las instituciones de crédito, ni la manera en que podrán prestar dichos servicios, a no contener disposición alguna relativo a la forma en que se deben recibir los depósitos, aceptación y otorgamiento de préstamos y créditos, emisión de bonos, expedición de tarjetas y todas las contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito.

No olvidemos que la norma tiene como finalidad el preservar el bien común y la sana convivencia entre los gobernados, de ahí que compete al juzgador, por supuesto, al Máximo Tribunal, el lograr una comunión entre las normas jurídicas, de tal forma que permita a las autoridades competentes cumplir con tan alto cometido. Este fin supremo se logra cuando se obtiene un equilibrio entre la distribución de las facultades que nuestra Constitución otorga a las autoridades que integran el Poder Público y el ejercicio conjunto, que en ocasiones compete ejercer a autoridades de distinto orden, como en el caso, a la autoridad federal y a la autoridad legislativa del Distrito Federal, quienes a fin de salvaguardar la integridad física de los usuarios de las instituciones de banca deben dictar las medidas necesarias dentro de su respectivo ámbito de competencia.

Tampoco olvidemos que ha llegado a tal extremo el problema de la seguridad en nuestro País, que sensible a tal reclamo, el Legislador Federal reformó los dos últimos párrafos del artículo 21 constitucional en mil novecientos noventa y cuatro, en los que se determinó que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en sus respectivas competencias, señalándose que estos órdenes de gobierno deben establecer un sistema nacional de seguridad pública; congruente con ello, el artículo 73, fracción XXIII, de nuestra Carga Magna, dispone que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes que establecen las bases de coordinación entre los órdenes de gobierno señalados en materia de seguridad pública.

Qué quiero dejar en claro, señores Ministros, con lo anterior, que no podemos, como órgano de control de la Constitución, sustraer de la fracción X, del artículo 73 constitucional, un principio excluyente en el cual se reconozca como competencia única de la Federación, la obligación de

reglamentar la seguridad y protección bancaria, porque de una interpretación armónica de los postulados constitucionales y del fin mismo del Estado en su concepto más puro de organización social, llegaremos a la convicción de que la materia de seguridad es coordinable en todos los órdenes de gobierno, pues sólo así se puede atacar un cáncer que lacera a los mexicanos, como es la inseguridad pública, dando así un sentido útil a los ordenamientos jurídicos emitidos al respecto.

Por ello, estoy convencido de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene competencia para establecer los requisitos que deben cumplir las instituciones bancarias al constituir un establecimiento mercantil y, por ende, sujeto de control de la autoridad administrativa sin que ello sea obstáculo para que la Federación también les puede imponer requisitos a cumplir. Esta eventual coordinación en las facultades de las autoridades federal y del Distrito Federal, seguramente contribuirá a que la inseguridad en las instituciones bancarias sea combatida con eficiencia por las autoridades competentes.

Señores Ministros, por las razones anteriores, y las que en las discusiones previas me he permitido externar, disiento respetuosamente la propuesta sometida a nuestra consideración en este Tribunal Pleno, y votaré en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa la discusión en este asunto, señor Ministro Ponente, Don Mariano Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Como Ponente de este asunto, que ha sido ya ampliamente debatido, considero un deber hacia el órgano colegiado, expresar mis puntos de vista, pero para ello quiero proceder con rigor técnico, aunque desde luego, se ha hablado mucho de problemas de fuero, problemas de privilegio, problemas de simpatizar con

la seguridad pública, falta de fundamentación y motivación, etc., sin embargo, yo estimo que para llegar a una resolución de carácter constitucional, debemos ser muy respetuosos de la técnica.

En la intervención del señor Ministro Juan Silva Meza, introduce un problema de sobreseimiento, e incluso estimo que antes de continuar con el estudio del fondo del asunto tendríamos no solamente que agotar la discusión sobre el sobreseimiento de esta acción de inconstitucionalidad, sino tomar la votación respectiva, en tanto que, pues, técnicamente, aunque aquí parece que la técnica no tiene acto de presencia, pues, recomendaría que primero, superáramos este obstáculo y de superar este obstáculo, pudiéramos regresar al problema de fondo, de tal manera que advierto que me reservo el uso de la palabra para que después de que se agote el tema de sobreseimiento y se voté, podamos continuar con el tema de fondo donde algo tengo que decir.

Dice el señor Ministro Silva Meza, que en el caso debió de haberse aceptado el planteamiento de sobreseimiento que hizo la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y yo creo que aunque no lo dijo, con esto está cuestionando todas las jurisprudencias que ha venido sustentando la Suprema Corte, en relación a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, algo dijo en el sentido de que él, como que cada vez recapacita y llega a la conclusión de que esto que hemos venido estableciendo, choca con el sistema constitucional.

En el caso creo que él ya planteó muy claramente el problema, el Procurador General de la República, ejerce una acción de inconstitucionalidad y las razones que esgrime fundamentalmente en cuanto a la inconstitucionalidad de los preceptos que combate, radican en

que una facultad reservada en exclusiva al Congreso de la Unión, como Legislatura Federal, la violentó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, luego, se trata de un problema de controversia constitucional, que es el que se encuentra establecido por invasión de esferas, no comparto su punto de vista, y ello lo derivó del texto literal de la Constitución, el artículo 105, dice: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá en los términos que señala la ley reglamentaria de los asuntos siguientes: fracción II, de las acciones de inconstitucionalidad, que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, no veo de donde se puede desentrañar que esto violenta el sistema de las controversias y de las acciones de inconstitucionalidad, a diferencia de lo que establece la fracción I, en donde se van señalando las distintas posibilidades que se dan y que de algún modo de modo directo tienen que ver con la invasión de esferas, la Corte ha ido mucho más allá tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se establece una regla clarísima, cualquier pugna entre una norma y la Constitución, se puede combatir en acción de inconstitucionalidad, y en la Ley Reglamentaria del 105 no hay ningún artículo en el que se pueda limitar esa situación, y en la fracción, en el inciso c) dice: “Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por el Procurador General de la República en contra de leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano”, en el caso, el Procurador General de la República plantea una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley local del Distrito Federal por considerarla violatoria de la Constitución, no alcanzo a advertir dónde pueda derivar el que debe sobreverse en el juicio, que el planteamiento tenga que ver con invasión de esferas, pues simple y sencillamente es una de las distintas violaciones a la Constitución que pueden producirse a

través de una norma de carácter general, esto ateniéndome exclusivamente a la letra de la Constitución, podríamos, vía interpretación hacerle decir a la Constitución algo diferente a lo que establece, pero si nos atenemos a las jurisprudencias que al respecto ha ido estableciendo la Suprema Corte de Justicia y aunque soy consciente de que esto podría dar lugar a una conferencia, en la actualidad las jurisprudencias que se han establecido señalan con toda nitidez lo que serían los siguientes postulados: Primero.- Controversia Constitucional. Está regida por la fracción I, pero no obstante que parecería seguirse del texto literal de la fracción I, que la controversia constitucional solamente se puede plantear por invasión de esferas, incluso pienso que todavía el Ministro José de Jesús Gudiño sostiene esa postura, la Corte se ha ido apartando gradualmente de esa posición y esa posición original que llevó incluso a considerar improcedentes algunas primeras controversias que se plantearon, fue abandonada por una tesis que hablaba de violaciones inmediatas de la Constitución, y en esa tesis se admitió que siempre y cuando hubiera una violación inmediata a cualquier texto de la Constitución, también procedería la controversia, pero también esto ya resulta obsoleto porque finalmente en un asunto de Temixco, y gracias fundamentalmente a la posición que asumió en un principio el Ministro Juan Díaz Romero se llegó a establecer que la controversia constitucional está prevista para cualquier violación de la Constitución. De modo tal que aquí ocurre lo contrario, que la controversia constitucional en cuyo texto parece ser que hay cierta limitante, la jurisprudencia de la Corte la ha ampliado, y para mí, lo único que se conserva de distinción frente a la acción de inconstitucionalidad es que en la controversia sí debe existir una lesión al interés del promovente, no es una especie de acción que tengan todos los poderes y todos los órganos para plantear cualquier violación a la Constitución, sino tiene que repercutir en alguna afectación que sufran esos órganos o esas entidades. En la acción de inconstitucionalidad, se

trata de una defensa abstracta y hay una disposición que establece también el texto constitucional, ni siquiera se necesita que la norma jurídica esté vigente, treinta días siguientes a la publicación de la ley, es el término que se establece para señalar el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, puede tratarse de cualquier disposición jurídica en relación a la cual se establezca “vacatio legis”, puede entrar en vigor varios meses después, puede entrar en vigor un año después, eso no interesa y si no ha entrado en vigor, no puede afectar todavía a nadie y sin embargo como que en esta acción constitucional lo que interesa es el orden constitucional ya se establece el plazo a partir de la fecha de la publicación de la ley, podría ocurrir que si se viene con posterioridad se tenga que desechar porque está fuera de término; de manera tal, que por lo que toca a este planteamiento que lleva al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad estoy en absoluto desacuerdo; estimo que el artículo 105 de la Constitución está claramente dando legitimación al Procurador General de la República para ejercitar esta acción, y que si vemos la Ley Reglamentaria del 105, todo esto lo corroboraremos; de manera tal, desde luego, estimo que esto tendrá que votarse, si la votación fuera en el sentido de que debe sobreseerse pues todo concluiría, si por el contrario la conclusión fuera en el sentido de que debe continuarse con el estudio del fondo, como dije me reservo el uso de la palabra para abordar ese problema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, en aras de la técnica que tanto resalto el Ministro Mariano Azuela, creo que esta votación en acciones de inconstitucionalidad no procede, por qué no procede, porque la ley exige que se den ocho votos para poder declarar la invalidez de una norma de carácter general, de tal manera que si no se reúnen estos ocho votos poco importa que los otros cuatro votos hayan sido por el sobreseimiento, que los otros cuatro votos hayan sido porque se considera

que es válida después de entrar a estudiar el fondo, entonces yo creo, señor Presidente, que no procede esta votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Lo que pasa es que es una causa de improcedencia que hace valer el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que plantea en esos términos, no es acción de inconstitucionalidad, es controversia, y el proyecto de la página setenta y cuatro a la página ochenta y seis se dedica a estudiar que es infundada esta causa de improcedencia con muchas razones, citando las jurisprudencias que se mencionan, que menciona Don Mariano, por ejemplo, en la página setenta y siete y setenta y ocho está una muy clara, luego hay otra en la setenta y nueve, pero en fin, hay otra votación previa, procede o no procede, hay que tomar la votación para este problema. Si Don Mariano.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, no comparto la posición del Ministro Gudiño, pues incluso fue una razón muy sencilla, vamos a suponer que yo como ponente hubiera llegado a la conclusión de que era fundado el planteamiento de la Asamblea, mi proyecto habría terminado en la página ochenta y seis y terminaría diciendo que es improcedente la acción de inconstitucionalidad, es la postura que ha asumido el señor Ministro Juan Silva Meza; de manera tal, que estimo que estableciéndose la regla de que en acciones de inconstitucionalidad los puntos resolutiveos pueden ser: sobreseer en el juicio, reconocer la validez o declarar la nulidad, pues una de las alternativas que se está presentando como problema previo es que se pueda sobreseer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, veo que todos los demás Ministros asienten en ese sentido de que se tome esa votación sobre el sobreseimiento. Tome usted la votación señor Secretario. Procede sobreseer o no.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es procedente la acción de inconstitucionalidad, no procede sobreseer.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Igual.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.- En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN.- En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.- Igual.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS.- En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Es procedente.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Improcedente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL.- Procede.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, HAY MAYORÍA DE DIEZ VOTOS, EN EL SENTIDO DE QUE ES PROCEDENTE LA ACCIÓN.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien. Habiéndose terminado con este impedimento de la procedencia o improcedencia, continúa en el uso de la palabra el señor Ministro Mariano Azuela, para hacerse cargo del fondo.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Quiero, desde luego, advertir que no cometeré la descortesía con los señores Ministros integrantes de este Pleno, de leer mi proyecto en el que me hago cargo, pues prácticamente de todas las objeciones que se han hecho del mismo, que resultan coincidentes con lo planteado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y por su Jefe de Gobierno. Estimo, obviamente, que lo conocen y que, por lo mismo, no les resultó convincente en esas partes y en otras que no han planteado verbalmente, pero de las que también se hace cargo el proyecto; sin embargo, hay cuestiones que me interesa poner de relieve y destacar en este asunto. Se han hecho valer, primero, algunas reflexiones que yo consideraría no son estrictamente jurídicas; más aún, yo tengo la plena convicción de que los once integrantes de este Cuerpo Colegiado tenemos, al menos, la misma preocupación por la

seguridad pública de la sociedad mexicana que los Ministros que así lo han exteriorizado; no me cabe que un Ministro de la Suprema Corte pueda ver con simpatía la inseguridad y la violencia, porque precisamente uno de los objetivos del Derecho radica, precisamente, en la seguridad, de modo tal que si la misma simpatía al menos experimento yo por mi afán de la seguridad de la sociedad mexicana y del Distrito Federal, porque para mí, es la seguridad de toda la República y aun con cierto sentido diría yo, la seguridad en el mundo; también yo veo con simpatía la seguridad en el mundo y cuando los organismos internacionales buscan evitar la guerra, buscan establecer tratados en ese sentido, pues yo lo veo con verdadero entusiasmo; pero de ahí a que esto funde mi voto sobre un problema jurídico, creo que hay una gran distancia.

Otro punto que se ha destacado, que yo estimo que no es estrictamente jurídico, es el relativo a que se ve con antipatía un privilegio a los bancos o un fuero a los bancos; yo, sinceramente, no veo dónde está ese privilegio o ese fuero, porque en el caso, lo único que se está planteando es si es competencia del Congreso de la Unión todo lo relacionado con las facultades para legislar en materia de seguridad y protección bancaria o si es competencia, en el caso, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ¿de dónde deriva un privilegio? cuando la regla general es que tiene que legislarse en esa materia y lo único que está a discusión es, si de acuerdo con nuestro orden constitucional, esto corresponde al Congreso de la Unión o esto corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o a la Asamblea Legislativa, ya en su última denominación.

Por ahí algo se manifestó, sin poner demasiado énfasis, pero de lo que me di cuenta, que a lo mejor no funciona adecuadamente el sistema si esto se deja al Congreso de la Unión, pues jurídicamente yo creo que esto no puede ser argumento para hacer una decisión o para tomar una decisión en materia constitucional; si algo

no funciona, hay que tratar de ponerle remedio en la vía administrativa, pero porque algo no funciona vamos a resolver un problema constitucional.

Con la inclinación que tengo a la redacción de la tesis, desde luego me parecería inaceptable una tesis que dijera: “Esto es violatorio a la Constitución, porque en la práctica no se cumple debidamente con lo que ordena la Constitución”, hay que distinguir, uno es el orden de la Constitución y otro es el orden de la realización concreta del cumplimiento de las disposiciones constitucionales.

En cierto sentido me ha agradado esta discusión, porque cuando en un órgano colegiado salen a relucir principios de carácter filosófico, pues quienes tenemos amor a la Filosofía del Derecho nos entusiasamos; se habló de que toda norma tiene como objetivo el bien común y la seguridad, yo le añadiría a la “justicia”, aunque en un momento dado pues podría llegarse a la interpretación de que el bien común y la seguridad están de algún modo vinculados a la justicia, y la justicia está vinculada al bien común, y el bien común está vinculado a la seguridad; obviamente se trata de conceptos filosóficos de una gran significación, pero como ocurre cuando entramos a esos terrenos, pues hay un gran pluralismo en cuanto al contenido de estos conceptos.

Filosóficamente me he considerado siempre como jusnaturalista; y sin embargo, he confesado que a través del tiempo he tenido que reconocer que aun desde mi ángulo de observación, para una sociedad concreta y sobre todo para una sociedad plural, en la que aún hay muchos filósofos del Derecho con posiciones contradictorias, no hay nada más certero que la seguridad jurídica que proporcionan las normas constitucionales a partir de la Constitución correspondiente a cada Estado. Cuando estos debates los llevamos a un nivel de Filosofía, seguramente no llegaremos a ninguna conclusión, se ha hablado por ejemplo de que todo tiene tras de sí al ser humano, y naturalmente yo lo comparto plenamente y parte de mis

preocupaciones en relación con esta problemática es el ser humano, pero el ser humano no solamente es el cuenta habiente que acude a una oficina bancaria y que tiene que gozar de la seguridad de no verse amenazado o no verse violentado cuando acude a esa sucursal bancaria, sino también tiene que ver con que el banco, institución eminentemente especulativa que busca ganar dinero, pues le de sus créditos, le preste sus servicios de la manera más adecuada posible, y por lo mismo es interés de ese usuario de los servicios bancarios, que exista un sistema jurídico adecuado que le garantice, no solamente que no lo vayan a asaltar, o en general a violentar cuando acude a una sucursal bancaria, sino que todo lo que es intermediación y servicios financieros se realicen de manera tal, que no solamente se eviten estas situaciones, sino que se evite algo que probablemente es mucho más grave, que es propiciar la especulación bancaria en detrimento de los usuarios y ahí es donde probablemente se encuentre, de algún modo, alguno de los sentidos de la fracción X del artículo 73 de la Constitución.

Estamos, pues, ante un problema jurídico que yo estimaría de algún modo preciso. Estamos en presencia de normas jurídicas emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que tienden a regular la materia de seguridad y protección bancaria. Y ahí es donde surge el problema. ¿A quién toca regular lo relativo a la materia de seguridad y protección bancaria? Y aquí es donde nos vamos a encontrar con algo que a veces para los que están lejanos al Derecho les resulta inexplicable: Cómo es posible que once Ministros de la Suprema Corte, en un momento dado, discutan y debatan sobre un problema en el que, si es claro, debieran estar de acuerdo. Y es que hay algo evidente, si acudimos a la Constitución, no hay un solo artículo que de manera expresa diga: Es facultad de esta autoridad, regular la seguridad y protección bancaria; ni el 122, ni el 73; ningún artículo establece esto. Qué maravilloso sería para la Suprema Corte, aunque con el riesgo de que nos sustituyeran por

computadoras, que tanto el Constituyente de Querétaro como los distintos poderes constituidos con facultades, conforme al 135, para introducir acciones y reformas a la Constitución -que la doctrina y la Corte lo ha aceptado, se llama Poder Reformador o Poder Constituyente Permanente o, en fin, el nombre que se le quiera dar- hubieran tenido la precisión de prever todo. Pero no ha sido así, sino que tenemos que recurrir a la interpretación que, en el caso, pues desde luego siento que esta interpretación no es tan clara desde el momento en que quienes defienden la constitucionalidad de las normas intentan distintas justificaciones, y lo mismo hablan de que es cuando se habla de seguridad, que cuando se habla de cuestiones de protección civil, que cuando se habla de establecimientos mercantiles, o sea que, a falta de un dispositivo, encuentran tres dispositivos para sustentar lo que se hizo, y finalmente decir: Y ahí está lo relacionado con la seguridad y protección bancaria.

No, estamos ante artículos diferentes, y ahí es donde yo retomaría algo de lo que planteó el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán. Se ha dicho que la jurisprudencia que hemos establecido en este Órgano Colegiado sobre la materia no es aplicable al caso. A ello me voy a referir dentro de un momento, pero por lo pronto yo le señalaría que el problema de los Estados frente a la Federación, por mayoría de razón, se aplica al Distrito Federal. ¿Cuál es el sistema constitucional? Lo explicó Don Vicente: Todo lo que no esté expresamente reservado a la Federación, se entiende reservado a los Estados. O sea, que los Estados gozan, conforme al 116 constitucional, de una amplitud extraordinaria en cuanto a sus facultades; todo lo que no tenga la Federación de manera expresa, se entiende que lo tienen los Estados.

En el caso, el antecedente de Jalisco era respecto de un Estado de la República; si respecto de un Estado de la República en que priva este sistema tan amplio se llegó a sustentar que las cuestiones de seguridad eran reservadas a la Federación, no veo cómo podamos seguir un sistema

diferente con el Distrito Federal, cuando precisamente su sistema es un sistema restrictivo. ¿Y por qué es un sistema restrictivo? Pues porque así lo establece el 122 constitucional.

Se están dando reglas en materia de legislación local (por el momento olvidémonos de la legislación federal). No, nada más viendo el problema de la legislación local, establecemos un principio que es exactamente inverso al que se establece en materia de federalismo. La Asamblea de Representantes, o la Asamblea Legislativa, como actualmente se llama, tiene facultades expresas y todo lo que no esté expresamente señalado para la Asamblea Legislativa, lo tiene el Congreso de la Unión, porque recordarán ustedes que el Distrito Federal no es un Estado de la República, el Gobierno del Distrito Federal, recae en los poderes federales y en los poderes del Distrito Federal y en materia legislativa, la Legislación del Distrito Federal sigue esa regla, lo que no esté expresamente otorgado a la Asamblea, se entiende que corresponde al Congreso de la Unión, lo estricto, lo rígido, la Asamblea Legislativa, lo amplio, el Congreso como legislatura local; en el caso, la interpretación que se pretende, pues desde luego ya viola este principio, porque para poder justificar lo relacionado con seguridad y protección bancaria, corresponde a la Asamblea Legislativa, se establece una interpretación de amplitud a lo que dice la Constitución; que no sería admisible ni siquiera en cuanto a la localidad, lo que no está expresamente conferido a la Asamblea Legislativa, le toca al Congreso de la Unión, si no está expresamente establecido que tiene facultades para legislar en materia de seguridad y protección bancaria, a nivel meramente local, esto tocaría al Congreso de la Unión como Legislatura Local, ya el problema sería si el Congreso de la Unión cuando legisle en materia de seguridad y protección bancaria, lo hace como órgano federal o como órgano del Distrito Federal, pero desde luego, como Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no lo puede hacer; se dice que esto

queda en los establecimientos mercantiles, pues entonces no veo por qué, en el 73, fracción X, en una parte se habla del comercio y en otra parte se habla de intermediación y servicios bancarios, si todo es mercantil, para qué estas distinciones.

La fracción XXIX del artículo 23, que es la que regula lo relacionado con las contribuciones y que también ha sido materia de muchas interpretaciones de este Pleno, también hace distinciones cuando habla de comercio, especifica comercio exterior, el Congreso de la Unión, tiene por exclusividad establecer contribuciones en materia de comercio exterior, si todo está en lo mercantil para qué estas distinciones, ¿no?, el propio texto constitucional va estableciendo diferentes distinciones.

En el caso, se plantea, no es aplicable la jurisprudencia, pues yo creo que se está perdiendo de vista un principio muy claro que se establece por otra jurisprudencia de la Corte, la jurisprudencia a la que me refiero, establece que los puntos resolutiveos de una sentencia, se rigen por sus consideraciones y las consideraciones son las que permiten establecer criterios; lo que se ha dicho de la inaplicabilidad de la jurisprudencia, se refiere a que se trataron de casos distintos, pero cuántas veces las jurisprudencias surgen de casos distintos, pero con problemas jurídicos similares, yo no veo cómo se pueda establecer que no es aplicable una jurisprudencia que lleva por rubro y perdónenme que recurra yo al proyecto que ustedes conocen por amplitud, pero como que no deja de ser ilustrativo que la jurisprudencia está señalando con claridad que las cuestiones de seguridad y protección bancaria son privativas del Congreso de la Unión, dice: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, INSTITUCIONES DE CRÉDITO.-** La facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre intermediaciones y servicios financieros, incluye lo relativo a su seguridad . . . “; en el caso que se está planteando, exactamente este problema, este criterio es exactamente aplicable al caso que se está ventilando, no se está señalando en las

cuestiones jurídicas que se analizaron: En el municipio de Jalisco no es aplicable el reglamento respectivo..., no, no, se está haciendo un estudio sobre el problema jurídico; y el texto no deja lugar a dudas: “conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión, en FORMA EXCLUSIVA, legislar sobre intermediación y servicios financieros...” y si bien es cierto que dicha disposición no hace referencia en forma expresa a las instituciones de crédito, del análisis de la evolución histórica del citado dispositivo constitucional deriva que originalmente en dicha fracción, el Constituyente incluye expresamente a dichas instituciones y que, mediante diversas reformas se fue modificando tal expresión, primero, por los servicios de banca y crédito y posteriormente, por la de intermediación y servicios financieros, ello con el fin de adecuar dicho precepto a las diversas reformas que sufrió el artículo 28, de la propia Carta Magna; por tanto, debe estimarse que la potestad genérica del Congreso de la Unión para expedir normas reguladoras sobre intermediación y servicios financieros, incluye además de las actividades financieras propiamente dichas, las relativas a la organización de las instituciones de crédito, dentro de las que queda comprendido el aspecto de su seguridad y protección. Esto en consecuencia, es plenamente aplicable.

Quisiera referirme a problemas que de algún modo están cuestionando esta jurisprudencia, yo entiendo que siendo jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, y habiéndose establecido en el año de mil novecientos noventa y siete, en el año de dos mil dos, pueda replantearse si esto es atinado o por el contrario, es incorrecto.

Se considera que las normas discutidas en nada afectan la intermediación y los servicios financieros, sinceramente no puedo entender esto; son normas jurídicas que establecen obligaciones con las que deben de cumplir las instituciones; obligaciones que implican obviamente gastos;

pero algo que verdaderamente me parece inconcebible, está previsto que se pueden clausurar las oficinas bancarias y, no alcanzo a entender cómo disposiciones que previenen que pueden las autoridades clausurar las sucursales bancarias no afecten la intermediación y los servicios financieros en un momento dado –y, claro y lo admito- hay veces que exageramos en los ejemplos; pero hipotéticamente puede ocurrir que en todo el Distrito Federal, se clausuren todas las sucursales de todas las instituciones bancarias y, la conclusión será: esto, es completamente ajeno a la intermediación y a los servicios financieros, nadie podrá ir a una oficina bancaria porque fueron clausuradas, con base simplemente en la aplicación de los artículos que se están señalando; y, aquí es donde yo creo que puede desentrañarse con ayuda de ese estudio que se hace en el proyecto del proceso de la fracción X, del artículo 73 constitucional; porque esto necesariamente tiene que obedecer a una legislación que opere automáticamente en toda la República; esto explica que el artículo 28, de la Constitución, señale como obligación del Banco Central (del Banco de México), el vigilar a las instituciones; dice el artículo 28, constitucional: “El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios; así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia...”. Obvio, cuando habla de las autoridades competentes, no hay que perder de vista que el Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le otorga el 73, fracción X, ha expedido la Ley de Instituciones de Crédito y de esto nos hacemos cargo ampliamente del proyecto porque esa Ley de Instituciones de Crédito, está refiriéndose a estas cuestiones de seguridad y esa Ley de Instituciones de Crédito, no opera para la banca de Jalisco, para la banca de Aguascalientes, para la banca de Yucatán, para la banca de Baja California, o para la banca del

Distrito Federal, no, es una Legislación que tiende a garantizar la uniformidad de trato a organismos que están actuando en la vida económica del país y en donde establecer diferencias, puede repercutir, quizás suene escandaloso lo que voy a decir porque en las intervenciones en contra del proyecto, de pronto aparecí yo como favorecedor de fueros y privilegios a los bancos, no, a favor de los cuenta habientes, a favor de todas las personas que en un momento dado tienen que acudir a los servicios de banca, en cualquier mecanismo donde se da el juego de la libre oferta y la demanda, cualquier mecanismo que se introduce para romper con ese equilibrio, está ya propiciando una desigualdad que a unos va a favorecer y a otros va a perjudicar y tengo la sospecha que en estos casos, los que no van a salir nunca perjudicados son los bancos, si en un momento dado, se les clausuran sus establecimientos aplicando leyes en este caso del Distrito Federal, en otros casos de cualquier Estado de la República, porque desde luego siento, que de ser consistentes con la posición contraria al proyecto, pues por mayoría de razón cuando cada uno de los Estados de la República, vaya estableciendo leyes de establecimientos mercantiles relacionadas con las instituciones de intermediación y servicios financieros, se tendrá que considerar que esto es ortodoxo y no violenta la Constitución y entonces, tendremos factores de todos los Estados de la República en donde todas las sucursales bancarias estarán sujetas a la situación paradójica no sólo de las distintas legislaciones que pueden establecerse, sino de lo que es más de temer, a la aplicación que se haga de esas legislaciones y esto hacerlo en materia de intermediación bancaria y de servicios financieros, me parece de una gravedad insospechable por qué, porque toda la vida económica del País, querámoslo o no, está de algún modo vinculada a estas instituciones. Se dice es que es muy bueno que estén vigiladas, están vigiladas, que lo hacen bien, que lo hacen mal, pues que lo hagan bien los que deben hacerlo, pero la Ley de Instituciones de Crédito, las disposiciones

reglamentarias que se han emitido y en el proyecto lo desarrollamos exhaustivamente llegan a dar hasta con identidad las mismas disposiciones que se establecen en la Legislación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Si advertimos en la reglamentación, reglas generales publicadas el tres de octubre de mil novecientos noventa y siete, pues aparece toda esta regulación, pero por si fuera poco, después esto es actualizado en el año de dos mil dos y en el año de dos mil dos, se establecen todas estas medidas de seguridad, pero con una gran diferencia, ésta es legislación nacional porque así lo establece el 73 fracción X, el Congreso de la Unión legislará para toda la Nación y no con esta sujeción, a lo que en cada lugar pueda llegar a ocurrírseles, muchas veces se acude al ejemplo de Oaxaca, por el gran número de Municipios que tiene, yo me imagino qué ocurriría cuando una Ley Municipal de Oaxaca, permitiera que cada uno de los Municipios establecieran las normas de seguridad en las instituciones bancarias, habría sucursales sujetas a unas medidas de gran costo y sucursales económicas sujetas a medidas de menor costo y esto pues obviamente, ocasionaría un desequilibrio total a lo que es la regulación de las instituciones de esta naturaleza, lo que está detrás de ese 73 fracción X, es precisamente la naturaleza de estas instituciones que requieren de una vigilancia, de una regulación lo más estricta que se pueda, como la han pretendido los simpatizadores del orden y de la seguridad y del bien común, pero no, el dar lugar a esta multiplicidad de regulación que conduciría a un verdadero caos en el sistema, por ello estoy convencido de mi Ponencia y aunque soy consciente de que se han hecho valer otros muchos argumentos en relación a la misma, pues también lo soy de que éstos están respondidos en ella, y que los señores Ministros habrán tenido oportunidad de estudiarlos con detenimiento y finalmente normar su criterio en relación con esta problemática.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Continúa el asunto a la consideración de los señores Ministros.

No habiendo otra intervención, señor Secretario tome usted la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: En contra del proyecto y por la constitucionalidad de los artículos impugnados.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Voto en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra del proyecto y por la constitucionalidad de los artículos impugnados.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Voto en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los términos del Ministro Juventino Castro.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: En favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, hay mayoría de siete votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: POR LO TANTO, SE RESUELVE EN LOS TÉRMINOS QUE SE HA VOTADO Y SE DESESTIMA.

Sí, señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, quisiera hacer dos consideraciones, una en que efectivamente por tratarse de una acción de inconstitucionalidad, existe la regla de que para estimar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general se requiere un mínimo de ocho votos, en este sentido, si no tiene inconveniente el Pleno,

yo haré el engrose relativo que será similar a algún caso en que ya se produjo esa situación, aunque entonces la votación fue seis cinco, ahora es siete cuatro, pero no se llega al número de ocho requerido, desde luego, en este sentido, yo dejaré como voto particular mi proyecto, en la medida en que como no hay pronunciamiento propiamente del Pleno, o sea, es un caso en el que se desestima la acción, luego no hay pronunciamiento del Pleno, y es importante que pues de algún modo se sepa por qué se votó en un sentido y en otro, por ello dejaré mi proyecto con algunas adecuaciones en torno a la problemática que ha surgido, como voto particular. Por otro lado, quiero apuntar que se da aquí una situación curiosa, la tesis que se menciona en el proyecto, es tesis de jurisprudencia, sustentada por unanimidad de nueve votos, conforme a las reglas de jurisprudencia, esta tesis sigue siendo jurisprudencia, ¿por qué?, porque el Pleno no se pronuncia en el tema y por lo mismo sigue siendo obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de la República, de manera tal que esto hay que tomarlo en consideración, a fin de que no se produzca alguna desorientación, en cuanto a la decisión del Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, es muy interesante la consideración del Ministro Azuela, yo también haré voto particular exponiendo las razones que aquí resumidamente expuse.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Si el señor Ministro Gudiño Pelayo no tiene inconveniente que me sumara a su voto particular (yo suscribiría el de minoría)

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo también señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, se toma nota.

Sí, Don Guillermo

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Quiero sumarme al proyecto que deja como voto particular el Ministro Azuela y hablo en nombre propio y de Don Humberto Román Palacios, para que sea voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En igual sentido, por coincidir con las consideraciones del proyecto, y con lo expresado en esta sesión por el Ministro Azuela, también me honraría mucho si me admiten la suscripción de ese voto que sería de mayoría. (minoría)

SEÑOR MINISTRO DÍAS ROMERO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: Con el voto del señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Yo en otro sentido, en el sentido al que va a formular el señor Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO AZUELA: Bueno, nada más con una aclaración, a mí me conmueve siempre Don Sergio Salvador Aguirre de su humildad, porque dijo que se sumaba al voto de minoría, en este caso curiosamente es voto de mayoría.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Que no logra que se declare la inconstitucionalidad, porque nada más esta mayoría la conformamos siete.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo también me sumo al voto de mayoría no calificada, también me sumo a ese voto.

Habiéndose terminado este asunto, ¿cuál es el siguiente?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 5/2002.**

PROMOVIDA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO EN CONTRA DE LA CITADA LEGISLATURA Y DEL GOBERNADOR DE ESA ENTIDAD, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE ARTÍCULOS DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2002 DEL MUNICIPIO DE DURANGO, ESTADO DE DURANGO, CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 45, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL UNO.

La ponencia es de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y en ella se propone:

PRIMERO.- ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA, LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO.

SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 5º, 6º Y 22º, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS SEGUNDO, CUARTO Y QUINTO DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL DOS DEL MUNICIPIO DE DURANGO, ESTADO DE DURANGO, CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 45, EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL UNO.

TERCERO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a la consideración de los señores Ministros el asunto.

Bien, yo comparto el sentido y las consideraciones del proyecto, prácticamente en su totalidad, únicamente con una observación,

consideramos que debe aclararse el estudio realizado en las fojas noventa y uno a noventa y tres, relativo a la constitucionalidad del artículo 6º, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año dos mil dos, del Municipio de Durango, pues de su lectura no queda claro, si lo que el proyecto está planteando como resolución es, que la labor de la Dirección Municipal de Finanzas y Administración, consiste en proponer una reclasificación de inmuebles para la posterior aprobación del Congreso del Estado, o que consiste en una actualización de valores, donde la autoridad administrativa puede cambiar un predio de su clasificación original, aprobada por el Congreso Local e introducirlo en otra categoría, lo anterior creo que es importante, pues mientras el primer planteamiento respeta el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, el segundo, lo de la actualización de valores, en donde se puede cambiar un predio de su clasificación original aprobado por el Congreso, introducirlo en otra categoría, lleva implícito un margen de arbitrariedad que violenta la Constitución Federal, pues sería la autoridad administrativa, la que en última instancia estaría fijando la base imponible y no el Congreso Local, transgrediendo de esa manera el principio constitucional mencionado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Cerrada la aclaración señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra.

No habiendo observaciones en contra, se les pregunta si puede ser aprobado en votación económica.

(VOTACIÓN)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente,
hay unanimidad de once votos en favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: POR LO TANTO, SE RESUELVE
COMO SE PROPONE.**

Habiéndose terminado los asuntos de la lista, se levanta la sesión.

(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS CATORCE HORAS VEINTE MINUTOS).