

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 13 DE JUNIO DE 2011.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
8/2011	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Congreso del Estado de Quintana Roo, por la invalidez de los artículos transitorios segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del Decreto 422, que reforman los artículos 127, 128, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 17 de febrero de 2011; el artículo 143 de la citada Constitución local, reformado mediante Decreto 433 publicado en el Periódico Oficial estatal el 2 de marzo de 2011; el artículo segundo del Decreto 433 por el que se reforma el artículo tercero transitorio del Decreto 422, publicado en el Periódico Oficial el 2 de marzo de 2011, así como el artículo 11 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el citado Decreto 433.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO)</p>	<p>3 A 55</p> <p>EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

TRIBUNAL PLENO.

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 13 DE JUNIO DE 2011.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

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 ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta si es tan amable.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y cuatro ordinaria, celebrada el jueves nueve de junio del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señoras y señores Ministros el proyecto de acta se sometió a su consideración con oportunidad. Les preguntó si en votación económica, si no hay observaciones ¿Se aprueba? **(VOTACIÓN**

FAVORABLE) ESTÁ APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2011. PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN CONTRA DEL CONGRESO DEL ESTADO Y DEL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, AMBOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros, como recordarán en el debate de este asunto en la última sesión, por unanimidad, se determinó que el contenido del artículo 143 de la Constitución local y el 11 de la Ley de Municipios estatal, tenían contenido electoral y de esta suerte iniciamos la discusión en relación con el fondo del asunto. Señor Ministro ponente Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. Señoras y señores Ministros, como usted bien lo decía señor Presidente y haciendo una recapitulación muy breve de lo que discutimos en la sesión anterior podríamos establecer que –como ustedes recuerdan– los preceptos o las normas impugnadas son dos Decretos de la Legislatura del Estado de Quintana Roo, el 422 y el 433, de estos Decretos impugnados, de acuerdo con lo que se discutió en la sesión anterior, hay ya algunos sobreseimientos que fueron aprobados por unanimidad, dentro de estos sobreseimientos, el primero, cuya causal de improcedencia es la cesación de efectos por virtud de que el Concejo Municipal ya fue instalado y se encuentra en funciones, en este sobreseimiento por cesación de efectos incluiríamos al artículo Tercero Transitorio del Decreto 422 impugnado y al artículo Segundo del Decreto 433 por el que se

reforma el diverso Tercero del 422, estos dos artículos, Tercero del 422 y Segundo del 433 están sobreseídos por cesación de efectos.

Ahora bien, por lo que respecta al sobreseimiento en relación a que no se trata de normas de naturaleza electoral aquí incluiríamos a los artículos Quinto y Sexto Transitorios del Decreto 422, de manera tal que una vez superados estos temas de improcedencia los artículos que quedarían para su análisis de fondo, serían los artículos Segundo y Cuarto Transitorios del Decreto 422; así como, las reformas al artículo 143 en sus párrafos cuarto y quinto de la Constitución del Estado de Quintana Roo e igualmente el artículo 11, párrafos cuarto y quinto de la Ley de Municipios del propio Estado, estos preceptos son los que quedarían para el análisis de fondo.

En la sesión anterior, incluso ya escuchamos las opiniones del señor Ministro Aguirre Anguiano y del señor Ministro Franco, en relación con estos temas de fondo, simplemente –como ustedes muy bien lo recuerdan– estos dos párrafos del artículo 143 de la Constitución local y 11 de la Ley de Municipios, se refieren a la instalación de un Concejo Municipal en casos diversos a los que se establecen en los párrafos anteriores de este propio precepto 143, y lo que se cuestiona esencialmente en los motivos de invalidez es que el caso concreto de la creación de un nuevo Municipio no se encuentra previsto en el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal y por ese motivo consideran que el que se prevea esta figura del Concejo Municipal, para en el caso concreto la creación de un nuevo Municipio en el Estado de Quintana Roo, estiman que es una decisión que excede lo establecido por la fracción I del artículo 115, por un lado.

En otro aspecto, también se impugna propiamente la duración que se le asignó a este Concejo Municipal en el recién creado Municipio de Bacalar, porque estiman que la duración de dos años siete

meses, aproximadamente, también resulta violatoria de diversos preceptos de la Constitución Federal, porque afecta al derecho de voto tanto activo como pasivo de la comunidad de este nuevo Municipio.

Y por otro lado, estos artículos también contienen un diverso párrafo, en donde se establece los requisitos que deberán reunir las personas que vayan a ser nombradas como integrantes de ese Concejo Municipal, y en este punto concreto el concepto de invalidez hace énfasis en que la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, establece de manera tajante que los miembros de estos Concejos Municipales deben cubrir los mismos requisitos que les son exigibles a los presidentes municipales, y que no obstante esta disposición en la Constitución local y en la Ley de Municipios del Estado, se establece una excepción a esta regla, por lo que hace a un requisito concretamente, que es el que no se encuentre desempeñando algún cargo público al momento de su designación; es decir, la Constitución local y la Ley de Municipios del Estado, excluyen este requisito y entonces señalan que debe cubrir los mismos requisitos de cualquier presidente municipal, con exclusión del que se refiere a este punto concreto que es el que no se encuentre desempeñando algún cargo público.

De esta manera, el concepto de invalidez por lo que se refiere a estos párrafos quintos, tanto del 143 de la Constitución local, como del 11 de la Ley de Municipios, se hace consistir esencialmente en que se establece una excepción no prevista también, por el artículo 115, fracción I de la Constitución.

En términos generales señor Presidente, estos serían los planteamientos para el debate en este Alto Tribunal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro ponente, quedan a su consideración estos planteamientos que hace ahora en

relación ya con el fondo de estos temas y me ha pedido la palabra el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, gracias señor Presidente yo en principio estoy de acuerdo con el proyecto, pero tengo una pequeña diferencia y esto me lleva a una de las intervenciones del jueves último.

Creo que el proyecto debiera darle más énfasis a lo resuelto en las Acciones Acumuladas 87/2009 y 88/2009, me parece que nos quedamos un poco —lo digo por supuesto en un sentido metafórico— a mitad del camino, se acepta al comienzo del proyecto la aplicación de estos precedentes y después en la parte final, me parece no se extrae la totalidad de las implicaciones.

Yo creo, a diferencia de lo que se comentó en la otra sesión, que los precedentes son plenamente aplicables, lo que se nos decía es: Es diferente la situación fáctica de las cuales parten los dos, una cosa es una creación de Municipio y otra es el establecimiento respecto de un Municipio creado de estos Concejos Municipales, y eso es verdad, la situación fáctica de los dos precedentes —insisto— sí es distinta, nadie creo que lo pudiera controvertir.

Sin embargo, me parece que las razones que se dan en uno y otro caso son exactamente aplicables las razones jurídicas ¿Por qué razón? En primer lugar creo que el asunto tiene una significación en tres preceptos constitucionales, en primer lugar en cuanto lo que se refiere a las prerrogativas del ciudadano, la Constitución nos garantiza precisamente a los ciudadanos, el votar en las elecciones populares y creo que las restricciones a las condiciones del voto público, deben ser observadas o analizadas con el mayor cuidado, la posibilidad de votar no sólo es un derecho político como tradicionalmente se decía, sino me parece que tiene la implicación de un derecho fundamental y por ende, sus restricciones —insisto— deben ser claras y deben ser explícitas.

En segundo lugar, ese derecho que tenemos como ciudadanos lo tenemos para, precisamente en términos del artículo 116, fracción IV, elegir a los integrantes de los Ayuntamientos, nos dice el inciso a), de la fracción IV, del artículo 116. Consecuentemente creo que —y le aumento un elemento adicional— el derecho que tengo para votar en las elecciones municipales debe ser restringido.

Y en tercer lugar, veo que en los supuestos de constitución de los Concejos Municipales de la fracción I, del artículo 115, que hace un momento citaba el Ministro Pardo Rebolledo, creo que son supuestos cerrados, no son supuestos de libre administración ni del Constituyente ni de las legislaturas de los Estados. La posibilidad de establecer estos Concejos, me parece —insisto— entonces que están en los casos de suspensión de Ayuntamientos o declaración de desaparición de Ayuntamientos, y no como una especie de cuña que se pudiera utilizar, toda vez que, o cada vez que al legislador se le ocurriera que tiene que hacer ajustes temporales en la duración de los cargos públicos de un determinado Ayuntamiento. Esto me lleva un poco a aquella situación donde se daba la desaparición de Poderes de los Estados por parte del Senado de la República y su uso abusivo en unos determinados momentos; es decir, lo que me implica el artículo 115, en su fracción I, es que estamos ante un número cerrado de casos que sólo en esos casos se pueden establecer esos Concejos para resolver esos problemas —e insisto— no usar la figura para ir sorteando otro tipo de problemas que se puedan estar dando.

En el caso concreto, como en los casos de Chiapas que se vieron en las Controversias 87 y 88, el problema es desde luego, un problema de creación de un nuevo Municipio y de una elección; aquí sin embargo —y también lo recordaba el Ministro Pardo Rebolledo hace un momento— lo que sucede es que a cuento de que se está nombrando un Concejo en un Municipio nuevo, el

Municipio de Bacalar, con todas las implicaciones ecológicas y arqueológicas que tiene ese Municipio, se está creando un Concejo Municipal nuevo que prácticamente cumple la totalidad del período de un Ayuntamiento. Ahí me parece que en estos artículos transitorios y en esta forma de operar del Congreso del Estado, en su función de Constituyente o constitucional y en su función legislativa, sí me parece que está yendo mucho más allá de lo dispuesto en los artículos 35, 115, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a) ¿Por qué razón? —y simplemente voy terminando— Porque a mi parecer no resulta factible —insisto— utilizar la figura como una especie —insisto— de herramienta para ver qué cosas van apareciendo en el camino institucional y ver qué se va a solucionar. Creo que son supuestos cerrados y en ese sentido, creo que sí son aplicables los precedentes de las Acciones 87 y 88.

Yo la exhortación que le haría al Ministro Pardo Rebolledo, es —estando de acuerdo con su proyecto— que las razones que se dan en esas acciones se desarrollen plenamente —insisto— porque no creo que la condición inicial del creado frente al modificado, hagan una diferencia en las razones jurídicas de los artículos 115, 116 y del 35, que son las que me parece, en el caso concreto nos están obligando. Yo con esos elementos estaría de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente.

Desde luego hay una divergencia en puntos de vista. En los precedentes de las Acciones de Inconstitucionalidad 87 y 88, se habló de razonabilidad cuando la convocatoria era menor a un año de duración, y es la base total, es el pilar en que se sostiene una

decisión mayoritaria; por cierto, hubo quienes no estuvimos de acuerdo con ese lapso.

Entonces, creo que lejos de darle énfasis a estas acciones de inconstitucionalidad, hay que quitárselo; también se habla de violación al derecho fundamental de votar y ser votado. Creo que eso en la especie no existe, este derecho no se ve afectado cuando ni siquiera existe el Municipio.

¿Cómo se va a ejercer el derecho de votar y ser votado en ese Municipio? Ya vimos, y para mí es hasta ahora totalmente razonable el hecho de que el Municipio cuando nace, no puede nacer simultáneamente a una elección de munícipes, sería ilógico ¿verdad? Viene al mundo junto con una votación de munícipes, no, pues esto no es posible, primero se crea como Municipio y luego pasa por un proceso relativo al nombramiento de sus munícipes.

¿Qué es lo que he manifestado en otras ocasiones? Primero. El antecedente de las Acciones de Inconstitucionalidad 87 y 88; es remoto y no muy apreciable su aplicación en la especie. Segundo. Vamos a hablar en términos de razonabilidad en este caso, y me refería, a lo que para mí lo razonable en este caso es que estas autoridades provisionalmente nombradas, deben durar hasta los próximos comicios que se celebren en el Estado, pero resulta que los próximos son federales, yo diría es el momento oportuno, si todo el esfuerzo de las Constituciones y legislaciones de los Estados es para que exista una sola fecha en donde se desarrollen y voten, finalmente las elecciones federales, estatales y municipales, sería bueno que la que inicia en julio de dos mil doce y culmina con tomas de posesión probablemente en diciembre de dos mil doce, fueran las elecciones de este Municipio; esa sería la próxima razonable, ya sé que se pueden celebrar elecciones extraordinarias, nadie duda de eso, pero ni me parece práctico desde el punto de vista de

desgaste en contienda, ni me parece que contribuya a optimizar los recursos. Ese es mi punto de vista a este respecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Aguirre. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Respecto del fondo no me había pronunciado todavía; quisiera mencionar que la intervención en la sesión anterior del señor Ministro Franco en relación con que si se trataba o no de una circunstancia excepcional en este caso y qué era lo que se estaba justificando para en todo caso determinar que podían no llevarse a cabo las elecciones en este Municipio, pues como vimos era la creación de un nuevo Municipio, por una parte, y por otra, la reforma constitucional del artículo 143, que como bien se había señalado era posterior incluso a la creación del propio Municipio de Bacalar; sin embargo, esa posterior modificación del artículo 143 de la Constitución, de todas maneras se da antes de que el Concejo Municipal se haya nombrado.

Si nosotros vemos las fechas, en realidad el Concejo Municipal conforme al Decreto 43, se crea hasta el veintitrés de marzo de dos mil once, que es cuando toman protesta, que es justo la fecha límite que se le da a la reforma al artículo Tercero Transitorio del Decreto 422. Y en este Decreto además, se reforman los otros dos artículos constitucionales, el 134, si no mal recuerdo, y el 143.

Entonces, aquí lo que considero que sí es cierto es, el artículo 115 constitucional evidentemente está estableciendo una situación de excepción para efectos de la designación de los dirigentes de un Municipio en dos situaciones específicas, que son: en la desaparición del Municipio o cuando materialmente no pueden tomar posesión quienes han sido designados o sus suplentes. Y bueno, en esos casos específicos la Constitución está estableciendo cuáles son las situaciones de excepción.

¿Qué es lo que sucede en la práctica? Que no solamente podemos contar con esos dos casos de excepción, sino que puede haber muchos otros; de hecho tenemos los dos precedentes anteriores que son el de Morelia y el de Chiapas, en éstos de lo que se trataba era de que ya estando constituidos los Municipios lo único que se trató en el momento de querer empatar las fechas de elección local con la federal, pues lo que se dijo fue que los Municipios que no han elegido todavía al Ayuntamiento a fin de empatarlos con la fecha de la elección federal vamos a nombrar un Concejo Municipal por el tiempo que hace falta.

Recuerden ustedes que hubo primero unas acciones de inconstitucionalidad donde pretendían prolongar el mandato, y nosotros les dijimos: Eso no puede ser porque es inconstitucional; entonces lo que dijeron fue: Como no podemos prolongar el mandato lo que vamos hacer es nombrar en el espacio, que es el que todavía queda pendiente entre el tiempo que termina su encargo y el momento en que se empata con la nueva fecha de elección para a su vez empatarla con la federal, en ese tiempo vamos a nombrar por única vez un Concejo Municipal, mismo que declaramos constitucional en el caso de Morelia, ahí se hablaba de tres meses, no sé si recuerden, entonces se dijo: Es un tiempo prudente, es por única vez, en realidad se entiende que es una situación de excepción que conviene para empatar con el gobierno federal en sus elecciones, vale la pena declararlo constitucional.

Pero después vino el precedente de Chiapas, y en el precedente de Chiapas era una situación exactamente igual, nada más que aquí el tiempo era más largo, aquí era de un año nueve meses, y aquí fue donde se dijo que ya era demasiado y que por estas razones ya no era posible tenerlo como una situación excepcional, y que en todo caso era conveniente que se emitiera la convocatoria correspondiente para que se designaran a través del voto público a

las autoridades por ese período de un año nueve meses contra el voto, si no mal recuerdo del señor Ministro Valls y el mío, porque decíamos que operaba exactamente el mismo principio que en Morelia.

¿Qué es lo que sucede aquí? No se trata precisamente de una situación exactamente igual, pero sí de una situación parecida. ¿Por qué razón? Aquí son dos cosas las que se dan: Por una parte, la creación del Municipio, del nuevo Municipio que nunca ha tenido un Ayuntamiento constitucional, sino que por primera vez va a tener que determinarse la elección de sus autoridades; y por otro lado, la reforma constitucional de los artículos 143 y del 1º de la Ley Municipal; entonces dijimos: Son dos cosas que se dan.

Por su parte el artículo 143, aunque se haya reformado con posterioridad a la creación del Municipio, lo cierto es que se hace antes de que se designe al Concejo Municipal; tenemos por aquí alguna tesis de jurisprudencia donde hemos dicho que finalmente tiene que aplicarse la Constitución en el momento en que la reforma esté en vigor, a menos que haya una circunstancia específica en algún transitorio que marque algún problema de ultractividad o alguna otra cosa.

Entonces, aquí el problema fue que el artículo 143 de la Constitución local, lo que está estableciendo es precisamente cuáles son los casos de excepción parecidos a los que señala el artículo 115, si hay desaparición de Municipios o si no pueden tomar posesión las autoridades del Ayuntamiento que en un momento dado fueron electas; entonces nos dice ahí qué es lo que va a pasar si es que estas autoridades no pueden tomar posesión, y nos dice: Si está dentro del período del primer año, entonces puede nombrarse un Concejo Municipal, pero si rebasa ese año, nos dice el siguiente párrafo y se refiere a estar dentro del segundo año, o el inicio o la mitad del tercero; entonces, sí se le pide que convoque a

elecciones en un período no mayor de seis meses, esto es lo que nos dice la Constitución.

¿En qué consistió la reforma que se hace en el Decreto 433? En adicionar un párrafo, donde se le dice: Y todos los demás supuestos que no estén comprendidos pueden manejarse de la misma forma en lo que se está estableciendo en el artículo 143; entonces, en el momento en que entra en vigor prácticamente la designación del Concejo Municipal ya estaba vigente esta parte del artículo 143, esto les decía es del veintitrés de marzo de dos mil once, y el Decreto 433 fue publicado el dos de marzo de dos mil once; entonces, con anticipación ya estaba vigente esta adición.

Por principio de cuentas se había mencionado en la sesión anterior: Primero. ¿Puede el Congreso local establecer este tipo de legislación? ¿Tiene facultades para hacerlo? o simple y sencillamente debe estarse a lo establecido en el artículo 115 constitucional.

El señor Ministro Franco en su intervención dijo: A mí me parece que aquí hay una libertad de configuración, que yo comparto, esa idea la comparto con él y creo que sí, porque finalmente la Constitución está estableciendo un caso o dos casos específicos, pero ya vemos que en la realidad pueden darse mucho otros y al no señalar una limitante, bueno, quiere decir que el Congreso local tiene libertad de configuración para los otros supuestos que se puedan dar de manera similar a las que ya señaló la Constitución; entonces, por principio de cuentas, a mí me parece que el Congreso local sí tiene facultades para poder emitir una legislación de esta naturaleza; entonces, la emitió, y ahora la pregunta es, ya la emitió y ahora ¿puede considerarse que estos dos años, creo que ocho meses casi en lo que va a durar el Concejo Municipal es o no constitucional?, el proyecto del señor Ministro Pardo Rebolledo, lo que nos dice es que el tiempo es demasiado largo y que debería de

estarse más bien al nombramiento de autoridades por el voto público, porque si no estaríamos violentando tanto el artículo 115, fracción IV o estaríamos violentando también el artículo 35 de la Constitución.

Lo que creo es y de acuerdo a las votaciones que he tenido en los dos asuntos a los que ya hice referencia tanto de Morelos como el de Chiapas, a mí no me importa si eran tres meses, si era un año, nueve meses, o si ahora son dos años, tres meses, para mí lo importante es que se trata de una situación excepcional, que no se está vedando al voto público porque se considere que todos los nombramientos van a ser iguales, ¡no!, creo que en estos casos para mí lo que importa es que se trata de una situación de excepcionalidad, una situación de excepcionalidad por qué, porque al igual que allá querían empatarlo con las elecciones federales, aquí lo que se pretende es justamente adaptar la legislación local a la reforma constitucional y empatar la elección de nuevo Municipio a las elecciones constitucionales de los Municipios restantes; entonces, para mí el tiempo es lo de menos, para mí lo que importa es la situación de excepcionalidad que se da por esta única vez, a fin de lograr que se empate con las elecciones constitucionales.

¿Qué es lo que en realidad a mí me preocupa? Lo que me preocupa es que el propio Constituyente local esté violando sus propias normas, que esté violando sus propias normas por qué razón, porque el artículo 143, que ellos mismos se dan y en donde ubican el supuesto actual de otras posibilidades como es la creación de un nuevo Municipio que por primera vez va a tener un Ayuntamiento y que lo están prolongando a que se empate con las elecciones de los Municipios constituidos, están diciendo que va a regirse de acuerdo a los supuestos que ya tienen establecidos en el propio artículo 143, en relación con la desaparición de Municipios o bien con que no puedan tomar posesión los que ya fueron elegidos. Si lo están asemejando a esto y dicen que esta es la regla a seguir en

otros supuestos excepcionales como sería éste, sí me preocupa que el artículo 143 de alguna manera establezca otro tipo de situaciones y valdría la pena leer ya aquí completamente el artículo 143 de la Constitución local que es la que me preocupa; porque fíjense ustedes, dice el artículo 143. “Cuando no se hubiere verificado la elección en la fecha que debe renovarse el Ayuntamiento o efectuada esta no se presentaren sus miembros a tomar posesión de su cargo, o se diera la renuncia, o falta absoluta de la mayoría de sus integrantes y conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, la Legislatura del Estado, o la Diputación Permanente en su caso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, nombrará un Concejo Municipal que asumirá las funciones de Ayuntamientos, -pero aquí viene algo importante- dice; y convocará a elecciones extraordinarias para elegir a los integrantes del Ayuntamiento que habrán de entrar en funciones en un plazo no mayor de seis meses a partir de la fecha en que se haya emitido la declaratoria respectiva, las nuevas autoridades concluirán el período correspondiente. El mismo procedimiento se seguirá cuando por cualquier causa desaparezca el Ayuntamiento. Dentro del primer año de su ejercicio, o cuando la elección se declare nula. En este último caso, deberá emitirse la convocatoria respectiva dentro de los tres días siguientes a los en que se haya recibido la notificación que declare firme para todos los efectos legales la nulidad de la elección.

Cuando la desaparición del Ayuntamiento se dé en los dos últimos años del período del gobierno municipal, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente en su caso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta de los grupos parlamentarios, nombrará de entre los vecinos a un Concejo Municipal que concluirá el período respectivo.

Entonces, a mí eso es lo que me preocupa, que el propio Legislador está diciendo que estas reglas que se dieron para la desaparición

de Municipios y para la no posibilidad de toma de posesión, son aplicables a otro tipo de casos excepcionales como sería el que ahora se está señalando; entonces, si está marcando que éstas son las reglas aplicables, y estamos viendo que se trata de casi tres años, dos años ocho meses aproximadamente, pues entonces estaríamos en el supuesto de que sí tendrían la obligación conforme a las reglas que ellos mismos establecieron de convocar a elecciones, aunque se haya propuesto un Concejo Municipal, dentro de los seis meses tendrían que convocar a elecciones, por las reglas que ellos mismos se dieron, si ellos no se hubieran dado ninguna regla en este sentido, a mí me parece que por ser un caso excepcional sería para mí más que suficientemente justificado que en un momento dado sí se empatara con la elección y entonces el Concejo Municipal funcionara hasta entonces, pero son ellos mismos, la propia Legislatura, la que está determinando que estas reglas también aplican al caso concreto y si esas reglas aplican al caso concreto; pues entonces sí estaríamos en el caso de que hubieran convocado a unas elecciones para que en los seis meses siguientes al del nombramiento del Concejo Municipal, éstas entraran en funciones.

Ahora, ésta sería una violación también a la Constitución local, pero de manera directa también a la Constitución ¿Por qué? Porque ellos mismos estarán violando las reglas que se dieron en materia de voto público y de integración del propio Ayuntamiento; entonces, por estas razones yo estaría en la posibilidad de determinar que sí es inconstitucional el artículo, bueno ¡No el artículo 149! sino en todo caso el artículo transitorio, pero el artículo 143, evidentemente es una adición que solamente está señalando que los Concejos se van a instalar de esta manera; entonces, el artículo 143 para mí, no es inconstitucional, para mí lo inconstitucional sería la designación del Concejo Municipal en el Tercero Transitorio a partir de la fecha del Tercero Transitorio del Decreto 433, pero ese se sobreseyó y más bien sería el Segundo y Cuarto Transitorios del Decreto 422, que es

el que está estableciendo la fecha en que tienen que durar estos Concejos Municipales. Pero la razón para mí sería ésta, no necesariamente que se esté violando de manera directa el artículo 35 y el artículo 151, porque les digo, si no, se trataría de una situación excepcional y yo estaría en la misma tesitura de los precedentes de Chiapas y de Morelia; sin embargo, creo que en este caso concreto, ellos mismos están violentando las reglas que ellos mismos se dieron en situaciones excepcionales como la que se está planteando. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, en esta intervención me voy a referir exclusivamente al caso de los artículos Segundo y Cuarto Transitorios del Decreto 422 para en una posterior intervención referirme a los otros preceptos, el 143 de la Constitución local y el 11 de la Ley de Municipios, porque creo que quizás eso nos ayude a ir centrando el debate porque aunque están íntimamente relacionados, creo que el segundo bloque de preceptos tienen vicios por sí mismo, independientemente de los vicios de inconstitucionalidad que a mi entender tienen el Segundo y Cuarto Transitorios.

Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto; sin embargo, estimo que quizás sería factible fortalecer las argumentaciones y agregar algunos aspectos que creo que son relevantes.

En mi opinión, tanto los artículos Segundo y Cuarto Transitorios de este Decreto son inconstitucionales, por lo siguiente: Primero. Creo que debemos tener todos presente que este Tribunal Pleno ya estableció que el nombramiento de Concejos Municipales no se puede aplicar a otros supuestos no previstos en el quinto párrafo, de la fracción I, del artículo 115 constitucional y que son además de

aplicación estricta por ser una excepción al principio de democracia representativa.

Así las cosas, el segundo aspecto sería analizar si el caso de creación de nuevos Municipios puede no obstante constituirse a través de un nuevo Concejo, estimo que sí por una razón hasta de sentido común, cuando se establece un nuevo Municipio es importante que este Municipio no quede acéfalo y se tiene que dar transitoriamente una autoridad que esté a cargo de él.

De tal suerte que podríamos partir de la base que al no haber una norma constitucional expresa, esta cuestión es en principio disponible para el legislador local; sin embargo, esta disponibilidad al legislador local no me parece que sea una libertad de configuración exenta de límites, puesto que tiene necesariamente que respetar el principio de democracia representativa, y si esto es así, la norma legislativa del Municipio, ya sea constitucional o legal tiene que ser necesariamente razonable, tiene que cumplir con un principio de razonabilidad.

Y a mí me parece que la razonabilidad no es una cuestión como a veces supone de latidos o enteramente subjetiva, sino que —como método interpretativo— tiene que estar construido a través de ciertos parámetros objetivos.

¿Por qué me parece que esta norma en particular no es razonable el plazo que fija y violenta directamente el principio de democracia representativa? Primero. Porque el plazo de este Concejo Municipal es prácticamente el mismo que el de los Ayuntamientos electos para los otros Municipios en esta nueva configuración que se llevó a cabo en el Estado que nos ocupa. De tal manera que no encuentro razonable que un régimen excepcional tenga el mismo plazo.

Y en segundo lugar, porque también se excede con mucho el plazo de seis meses que se establece en el propio orden jurídico del Estado para una elección extraordinaria. Entendería que

excepcionalmente se justifique el establecimiento de un Concejo, siempre y cuando este Concejo tenga como única misión prácticamente convocar a una elección extraordinaria, que a mi entender, si excede el plazo que establece para una elección extraordinaria la propia legislación del Estado, deja de ser razonable, y máxime si prácticamente se equipara el tiempo con el de los Ayuntamientos debidamente electos.

De tal manera que al ser la norma general que los Ayuntamientos sean gobernados por personas que han sido electas por el voto universal y directo, me parece que el plazo no es razonable, y consecuentemente es inconstitucional porque —reitero— el que tenga la atribución el legislativo local, no quiere decir que esta atribución sea libérrima, sea exenta de límites, sino que tiene que ser razonable y a mi entender, ante estos dos parámetros que parten del mismo ordenamiento jurídico del Estado, no es razonable esta extensión realmente exagerada de un Concejo Municipal que no fue debidamente electo. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. En la sesión del jueves pasado, acordamos que se debe entrar al estudio de la constitucionalidad de los artículos 143 de la Constitución local y 11 de la Ley de Municipios del Estado de Quintana Roo, en vez del sobreseimiento que proponía el proyecto, y acordamos también pronunciarnos sobre la constitucionalidad de estos preceptos.

Me quiero referir —en primer lugar— a estos dos preceptos, porque de aquí derivo la conclusión total del proyecto.

Asiento como premisa fundamental de mi intervención, que la Constitución Federal establece que la renovación de los Poderes

tanto Federal, tratándose del Ejecutivo y del Legislativo, como Estatal, tratándose igual del Ejecutivo y del Legislativo, y de los Municipios, se hará mediante elección libre y directa por el voto público. Este es el principio constitucional fuerte.

Sin embargo, en el artículo 115 constitucional, se prevén casos excepcionales, aquéllos donde un Municipio fue declarado desaparecido, aquéllos donde quienes deben tomar posesión del cargo, no se presentan a la toma de posesión o renuncian al cargo, y entonces se da una solución de emergencia; como solución de emergencia, tiene que ser excepcional y de breve duración, nunca para un período completo de principio a fin. Esto es lo que leo en el artículo 115 constitucional. La pregunta de corte constitucional que nos hacíamos es: Si las causas que establece la Constitución Federal para la designación de Concejos Municipales ¿son limitativas o son enunciativas?

Creo que participan un poco de ambos conceptos, son causas, repito, excepcionales, tienen que ser de gran relevancia o gravedad, pero las que prevé el Constituyente Federal no cubren todos aquellos casos en que es notoria la falta de autoridad municipal, y urge que alguien desempeñe el cargo provisionalmente y con carácter urgente; una de estas causas es la creación de nuevos Municipios. Hemos reconocido en casos anteriores de manera implícita la potestad de todas las legislaturas estatales para crear nuevos Municipios. Tiene que ser así, porque la Constitución dice que los Estados se organizan sobre la base de los Municipios libres, pero la Constitución Federal no establece el número de Municipios, ni la manera de que estos emerjan o se fusionen o haya mayor o menor número de Municipios en cada uno de los Estados. Queda esto a la decisión de la soberanía estatal.

Coincido plenamente con quienes dijeron que no hay lugar a dudar en esa facultad que tienen las legislaturas estatales para crear

nuevos Municipios; sin embargo, esto no está dicho todavía expresamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vale la pena que se diga que se sustente la tesis correspondiente, pero sobre todo que se den las condicionantes para el ejercicio de la facultad de designar Concejos Municipales.

Para la creación de nuevos Municipios, reconociendo implícita la facultad, dijimos: Tienen que ser normas de rango constitucional. En las Constituciones locales se tienen que dar las bases para creación de nuevos Municipios. Y digo: En las Constituciones locales se tienen también que dar las bases para la designación de Concejos Municipales.

El Estado de Quintana Roo, lo ha hecho así, en el artículo 143 que revisamos. ¿Cuáles son los requisitos que deben cumplir esas normas de la Constitución local?

1. La manifestación al contenido expreso en la Constitución local; 2. Creo yo que tiene que ser para casos expresos, no dejar la Constitución local como una facultad abierta de la Legislatura la posibilidad de crear estos Concejos ante situaciones no comprendidas en los casos expresamente señalados por la Constitución local, por eso mencionaba yo que si bien el 115 constitucional no lo podemos conceptuar como limitativo o restrictivo, sí es una cláusula dura y las Constituciones locales son las que deben tener esta característica de limitativas en el señalamiento de los casos para crear nuevos Concejos, no puede ser –repito- una facultad abierta para la Legislatura local si no tiene el apoyo de la Constitución; y 3. Es para mí un requisito muy importante que los Concejos Municipales tengan una duración por tiempo limitado y nunca para cubrir un período completo, de inicio a fin, tiene que ser si se da en “x”, lo dice la Constitución de Quintana Roo y seguramente lo dicen otras Constituciones estatales. Si sucede en el primer año de gobierno hay que convocar a nuevas

elecciones y la duración del Concejo es transitoria, si sucede después de ejercido el primer año de gobierno, la designación será para terminar el encargo; esta parte del artículo 143 me parece correcta, pero advierto que hay un vicio de inconstitucionalidad en el párrafo cuarto del artículo 143 de la Constitución estatal, que repite literalmente el párrafo cuarto del artículo 11 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y es el párrafo que nos leyó la señora Ministra Luna Ramos; aquí deja una facultad abierta a la Legislatura, en los párrafos anteriores se dice en qué casos, en qué situaciones procede la designación de un Concejo, y el párrafo cuarto dice: “En los demás supuestos no previstos en los párrafos anteriores de este artículo, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, nombrará de entre los vecinos a un Concejo Municipal que asumirá las funciones del Ayuntamiento hasta en tanto entran en el desempeño de su encargo los integrantes del Ayuntamiento electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, conforme a las leyes correspondientes”; es decir, nos manda hasta la elección normal, independientemente de en qué momento se dé la sustitución, y cuáles son los casos no previstos, los que tenga a bien determinar la Legislatura local, yo creo que esta norma no puede ser abierta; si la entendemos que en el caso de creación de un Municipio procede la designación de un Concejo, las reglas las puso el propio Legislador de Quintana Roo, entra por seis meses, dentro de estos seis meses tiene que lanzar nueva convocatoria y la elección debe darse también dentro de los seis meses que sigan a la fecha de la convocatoria, es decir, no puede exceder de un año el ejercicio de gobierno por parte de un Concejo Municipal. Yo sí pienso que este párrafo es inconstitucional, porque le da a la Legislatura facultades no regladas sino que las deja a su libre decisión, y es una cuestión de estructura del Estado que –repito- debe estar prevista en la Constitución estatal.

Si esto que propongo se aceptara, el proyecto del señor Ministro Pardo Rebolledo camina sobre ruedas en todo lo demás, porque si es inconstitucional este párrafo, que es posterior al Decreto, pero estas mismas razones de inconstitucionalidad se dan a los transitorios a los que se ha hecho mención y al acto mismo de decisión hasta la nueva elección ordinaria, le está dando exactamente la misma duración que a los otros Municipios que fueron designados por elección libre, directa, popular.

Yo estoy con el proyecto, pero como hablamos de incluir los artículos 143 y 11, mi propuesta es que se establezca la inconstitucionalidad de este párrafo cuarto en ambos artículos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Ortiz. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Hay cosas que me hacen ruido. La racionalidad debe descansar en situaciones objetivas y no subjetivas, termina la intervención diciendo “para mí, el plazo que se marca es amplísimo y no es racional” bueno, yo no sé si esto será objetivo o subjetivo.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia nos hace un discurso muy importante, y nos está diciendo: “El párrafo cuarto del artículo 143 de la Constitución local –uso mis palabras no las de él- es inconstitucional por su vaguedad”, no señala concretamente que este párrafo está diseñado para los asuntos relativos al advenimiento de nuevos Municipios sino en los demás supuestos no previstos en los casos anteriores ¿qué es eso? Pues una norma en blanco, no nos lo está diciendo, pero así lo significa a través de su argumentación. Vista la inconstitucionalidad de este párrafo por su vaguedad no queda más que concluir que lo que dice el primer párrafo del artículo es lo que hay que escoger, y el refiere seis meses, pues sí, pero refiere seis meses para otros casos no para

este de enorme vaguedad, lo cual yo puedo consentir ¿Qué nos dice en lo sucesivo lo relativo el primer párrafo? “La Legislatura del Estado, la Diputación Permanente, en su caso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros nombrará un Concejo Municipal que asumirá las funciones del Ayuntamiento y convocará a elecciones extraordinarias para elegir a los integrantes del Ayuntamiento que habrán de entrar en funciones en un plazo no mayor de seis meses, a partir de la fecha en que se haya emitido la declaratoria respectiva ¿Cuándo se da este caso? Por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus integrantes y conforme a la ley no procediera que entren en funciones los suplentes, pues sí, casos de extrema gravedad, pero que no se refieren al caso concreto, los seis meses se refieren a otro caso; este caso, como bien se decía, no está previsto en la Constitución Federal y la previsión que hizo la Constitución local, se nos dice: no es aceptable por su vaguedad, por ser una norma en blanco que no señala tampoco concretamente este caso; entonces ¿en qué estamos? ¿Ante una falta de norma? Imaginémonos que expulsamos del orden jurídico este párrafo cuarto ¿qué queda? Vamos directamente a la Constitución General de la República que tampoco prevé el caso, pero yo digo: de ahí se sigue algún modelo que tiene que aplicarse en lo conducente si no, estamos en el terreno de la invención pura y dura. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguirre. Señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. En principio si se ve el párrafo cuarto en su texto aislado del resto de la disposición del 143 se puede llegar desde luego a esta conclusión de que es muy amplio y de que puede dejar en un exceso de libertad y de definición a la legislatura correspondiente.

Por otro lado, tampoco veo aquello que se ha mencionado por algún Ministro de que esto que asumirá las funciones del Ayuntamiento

hasta en tanto entran en el desempeño de sus cargos los integrantes electos mediante el sufragio universal libre y secreto –y se le agrega– de una elección ordinaria, eso de ordinaria no lo veo en esta disposición, en el párrafo cuarto, se refiere, sí, a una elección de sufragio universal libre, secreto y directo de los ciudadanos, a diferencia de la designación que hace la Legislatura en los casos de urgencia, pero como lo propone de alguna manera el proyecto, creo que así lo señala la propuesta.

Este párrafo se puede entender perfectamente con la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 143, que señala que el plazo de este tipo de elecciones distintas, diferentes por circunstancias inusuales o no ordinarias, se debe considerar que es de seis meses; de tal manera que este párrafo cuarto entendido con el párrafo primero, fácilmente se puede concluir que el plazo para esta elección de sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos a que se refiere el párrafo cuarto, le puede ser aplicable el plazo de seis meses a partir de la fecha en que en este caso se haya emitido la declaratoria de creación del nuevo Municipio, o aún más, de la integración del Concejo que se haya designado, y a partir de entonces tendrían seis meses para poder convocar a elecciones de los ciudadanos para que se elija a un Concejo.

Si se ve aisladamente, desde luego, pues parece que no tiene ningún parámetro, ninguna definición, ni queda demasiado abierto, pero si se entiende con el propio artículo 143 con la Constitución del Estado de Quintana Roo, con las disposiciones que de manera extraordinaria se deben aplicar en los casos en los que no se trata de una elección normal, pues creo que fácilmente se puede entender que esta elección debe darse una vez que ha asumido el Concejo nombrado, un plazo de seis meses para convocar a elecciones, y que ya será el propio procedimiento electoral el que determine si es para un plazo completo de tres años, o en este caso, como se está sugiriendo o necesitando que se haga para

empatar la elección con la elección federal, pero creo que se puede entender el párrafo cuarto con el propio artículo 143, en su párrafo primero, lo cual, con esta interpretación, no dejaría sin disposición constitucional siquiera aplicable a un caso ni parecido a éste, y entonces tendría no solo que rehacerse el Concejo Municipal sino hasta reformarse la Constitución con todo ese proceso que implica sin que pudiera nombrarse o se pudiera integrar un Concejo Municipal en el nuevo Municipio de Bacalar.

Entonces, creo que la propuesta que de alguna manera, o al menos así la entiendo del señor Ministro Pardo, es mucho más razonable, y resulta más conveniente precisamente en atención a las finalidades de los plazos que es el motivo de la preocupación. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Como ya se han estado refiriendo a los artículos 143 y 11, quiero dar también mi opinión de que coincido con el sentido no del proyecto sino de la propuesta que nos hizo el señor Ministro Pardo Rebolledo el día de hoy, aunque también creo que habría quizás que agregar algunos argumentos, hubo un enfoque un tanto cuanto diferente.

En primer lugar, creo que hay que entender cuando se habla de “razonabilidad” de qué estamos hablando, al final del día, es un método interpretativo que tiene que partir de ciertos parámetros objetivos para poder sostener una argumentación, no podemos porque no es susceptible en nuestra materia llegar a una objetividad como en las ciencias exactas, es una objetividad de parámetros interpretativos que en la discusión argumentativa obviamente hay elementos subjetivos pero que tienen que ser contrastados argumentativamente, no diciendo: “Esto es objetivo y esto es

subjetivo”, porque entonces ya entraríamos hasta una discusión no sólo filosófica sino psicológica de hasta dónde llega la objetividad y la subjetividad, existe o no el objetivo, no existe el objetivo, todo depende de cómo; incluso la física cuántica habla de que el observador modifica el objeto que observa, etcétera, creo que no viene al caso discutir estas cuestiones, lo que sí, es que como método interpretativo la razonabilidad no es lo que me late, lo que me parece, lo que en ese momento sentí que estaba bien, sino tiene que haber ciertos parámetros interpretativos, y yo di dos que pueden ser discutibles o por supuesto uno que como también sostuvo el Ministro Ortiz Mayagoitia, se pone el mismo plazo para estos Concejos que los que son para los Ayuntamientos electos,

Y segundo, como parámetro interpretativo, no como regla exactamente aplicable, la de los seis meses para la elección extraordinaria. ¿Por qué? Porque de otra manera ya no hay justificación constitucional para que siga un Concejo que no fue electo popularmente, sería una excepción que al no estar en la Constitución sería una violación al principio de democracia representativa.

Por lo que hace a estos preceptos, a mí me parece también que el artículo 143 es inconstitucional al dejar abierta esta cuestión en los demás casos. ¿Cuáles son estos casos? Toda vez que no son disponibles más supuestos de los del quinto párrafo de la fracción I del artículo 115, salvo quizá por excepción el que estamos viendo de creación de nuevos Municipios, porque su propia estructura nos lleva a la necesidad de que se nombre un gobierno provisional, pero en los demás casos es muy abierto, de tal manera que yo creo que esto es una razón adicional de inconstitucionalidad.

Y también me parece que el exceptuar a estos concejeros de haberse separado del cargo que tuvieran noventa días antes de ser designados –como lo establece el mismo párrafo del artículo 115 al

que he aludido— también creo que es otro vicio de inconstitucionalidad; sin embargo, estimo que los artículos transitorios tienen vicios de inconstitucionalidad por sí mismos y que no deviene necesariamente del artículo 143 la inconstitucionalidad de ellos sino que vale la pena hacer un pronunciamiento —como lo hace el proyecto y ahora lo propone el ponente— a todos los preceptos.

De tal suerte que reitero mi postura en el sentido de que comparto la invalidez propuesta por el ponente, quizás con algunas otras argumentaciones que en caso de que no fueran consideradas haría algún voto concurrente, pero estimo que si el proyecto se completa con los diferentes enfoques que hemos dado aquí algunos de nosotros, que por lo demás no son contradictorios entre sí, sino creo que se acomodan, se ayudan, se complementan; me parece que podremos ir fijando un precedente muy importante en este tema que a esta Suprema Corte le ha preocupado desde hace tiempo, Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente, trataré de ser breve. Yo planteé el problema —y lo dije con serias dudas de la propuesta del proyecto— hoy ya no tengo dudas, me confirmo en lo que manifesté y simplemente quiero aclarar varias cuestiones porque son el eje, respetando plenamente lo que aparentemente ya es una mayoría sólida de este Pleno.

En primer lugar, creo y lo manifiesto, sigo pensando que los precedentes son diferentes, no nada más en lo fáctico, evidentemente también en lo jurídico, tanto del origen como de las circunstancias que generan una u otra circunstancias.

En los casos que hemos resuelto, efectivamente se presenta una situación excepcional, pero no respecto del Municipio en sí mismo sino respecto de ciertas condiciones que se le imponen, el Municipio ya existe, consecuentemente su estructura, su forma de funcionamiento, su normatividad ya existe; en este caso estamos hablando de un nuevo Municipio que tiene que iniciar de cero toda su constitución, toda su estructuración, toda su normatividad, que hoy en día es sumamente compleja.

En segundo lugar, los otros ejemplos que vimos –lo dije– fueron de manera general, aquí es una excepción y todos lo han reconocido y por lo visto entiendo que ya aceptan que las tesis absolutas de que fuera de los casos enunciados en la Constitución, es inconstitucional, pues ya no lo es –verdad– porque aquí hay un caso en que estamos aceptando todos que los Estados tienen facultades para crear nuevos Municipios y eso no está previsto en la Constitución y genera circunstancias como éstas –que insisto– respeto plenamente el criterio de la mayoría, pero no lo comparto.

A ver, partiendo de estos supuestos yo dije: el Constituyente Federal consideró por las razones que fueran, no legislar en esa materia, es evidente que tenemos que reconocer que hay cierto –digamos– ámbito de libertad de configuración del legislador local para ello, el Ministro Ortiz Mayagoitia decía en esta parte que está de acuerdo con eso, pero que consideraba que una de las cuestiones era el tiempo, ahora, yo creo que precisamente lo que tenemos que analizar es la razonabilidad, como bien decía el Ministro Zaldívar y con todo respeto, a mí me parece que es totalmente irracional imponerle a un nuevo Municipio un candado de seis meses para ir a una elección cuando ni siquiera se ha estructurado jurídicamente, no de *facto*, jurídicamente, creo que sería –si lo pensamos– absurdo no permitirle a un Cabildo que va a actuar y que tiene estas obligaciones constitucionales, por lo menos sentar las bases prioritarias, básicas, fundamentales del Municipio,

antes de ir a una elección que va a traer como consecuencia un nuevo Cabildo que puede o no estar de acuerdo con lo que hizo el Municipio, pero si las cosas no se han realizado, el problema para el Municipio puede ser muy severo y estoy hablando de la realidad que tenemos en el país.

Consecuentemente, efectivamente, creo que hay que ser, o tratar de ser objetivos en las consideraciones de razonabilidad constitucional. Yo sigo pensando que esto es una excepción que no violenta los principios fundamentales de la democracia representativa y el derecho a votar y ser votado de los ciudadanos, no, lo está prohibiendo, lo está posponiendo bajo una situación excepcional –que insisto– bajo las condiciones en que tiene que empezar a operar un Municipio, no parecen condiciones irracionales decir y bueno, me voy a esperar a ir al siguiente proceso constitucional para que ahí ya se elija al Cabildo que funcionará de manera, a través de una elección popular y de voto directo de la ciudadanía del Municipio.

Yo estimo, que si van a tomar esta decisión la mayoría, reconsidere la parte de los seis meses porque si me parece que es una situación que complica mucho el funcionamiento –insisto– la regularidad del funcionamiento del Municipio, no es una cuestión fáctica, es una cuestión constitucional darle oportunidad a que pueda establecer todo su marco, no sólo de hecho, sino de derecho para poder operar.

Por estas razones, me consolidó en lo que manifesté en la primera sesión y ahora manifiesto que no estoy de acuerdo con las razones que se dan para considerar que esto es necesariamente inconstitucional. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Yo quiero mencionar que coincido en mucho con lo que ha dicho el señor Ministro Fernando Franco, de hecho, si no hubiera habido la adición a ese párrafo del artículo 143 de la Constitución local, yo estaría en la tesitura de que es constitucional prácticamente el Concejo Municipal y su designación, para mí, el tiempo es lo de menos, lo que para mí importa es la situación de excepcionalidad por ser el primero, por ser un período que no abarca el período constitucional de tres años y que lo que pretenden es empatarlo con las elecciones de los Municipios ya constituidos.

Si esto fuera exclusivamente así, yo estaría totalmente de acuerdo en que el Concejo es correcto, la designación del Concejo es correcta ¿por qué? Por la situación excepcional de ser la primera vez, la constitución, la creación de este Municipio y todo; sin embargo, a mí lo que me preocupa es justamente la adición del 143, eso es lo que a mí me hace cambiar en este sentido de votación porque si no, estaría exactamente en la misma tesitura de Morelia y de Chiapas, porque a mí el tiempo es lo de menos, el chiste es que no se cubra el período y al no cubrirse el período para mí eso es lo que le da la excepcionalidad.

A mí el problema que se me presenta, es que es la propia Constitución local la que le da reglas, que no se cumplen con el Decreto que ahora se combate, ese es el problema para mí.

Ahora, se ha mencionado que si es constitucional o no el artículo 143 que ahora se reformó en el Decreto 433. Para mí gusto sí lo es, y voy a dar las razones de por qué, se ha mencionado que hay tres requisitos que debieran cumplirse para la constitucionalidad de este artículo, el primero de ellos dice que se establezcan dentro de la Constitución los requisitos de creación de un nuevo Municipio, esto se estaba estableciendo parece ser en el 134 o en el 136 y con eso se cumpliría.

En mi opinión, yo nada más les recuerdo que vimos hace tiempo los asuntos de “Capilla de Guadalupe” y yo ahí vote diciendo que no necesariamente los requisitos de creación tienen que estar en la Constitución si el Constituyente local determina que esos requisitos pueden estar en la Ley Municipal, para mí eso es correcto, entonces no necesariamente tienen que estar en la Constitución. Sin embargo, aquí no hay problema porque además están.

Ahora el otro requisito es, se dice: Los supuestos en los cuales se considere que hay una excepcionalidad para que no pueda haber una elección y que pueda entrar un Concejo Municipal, deben estar establecidos en la propia Constitución local, yo creo que ésta es una situación un poco compleja, exigirle al Constituyente local que establezca todos estos supuestos, tan sencillo como esto: Cuando el artículo 143 se estableció, yo creo que no les pasaba por la mente que se iba a reformar la Constitución y que la Constitución iba a establecer los dos supuestos de empate en las elecciones federal y local; uno si coinciden con el año electoral y otros si no coinciden y que me iba a establecer la Constitución este tipo de fechas de que si se iba a respetar el primer domingo de julio o podía ser en cualquier fecha si es que era en el mismo año de coincidencia de las elecciones federales, esto yo creo que no podía tener en mente el Legislador.

Entonces, yo creo que exigirle que sea limitativo y no enunciativo, en realidad va a generar que cada que hubiera una circunstancia de éstas como la creación de este Municipio, pues se tenga que reformar la Constitución o se diga que definitivamente no está regulada la posibilidad de establecer un Concejo Municipal en situaciones de excepcionalidad, para mí es un requisito un poco difícil de cumplir el que no sea enunciativo sino limitativo, yo creo que si estamos estableciendo que el artículo 115 constitucional establece dos ejemplos y que los otros que pudieran darse se dejan

a la facultad considerativa del Legislador, pues yo creo que con eso es suficiente para que, como lo estableció en la adición que ahora se está reclamando, se diga: Si existen otros supuestos igualmente excepcionales pues estás a lo dicho en este mismo artículo. Entonces, por segundo requisito yo creo que sí es muy difícil establecer todos los supuestos en la Constitución.

Y por el último, se ha dicho que los tiempos que se establecen si deben o no ser razonables, yo siempre he estado peleada con el criterio de razonabilidad, para mí la razonabilidad es a criterio ¿De quién del Legislador local o del Legislador federal?

Entonces, yo creo que el criterio de racionalidad se da en función de que no hay una violación a otro precepto constitucional, que de alguna manera impida que las cosas se den como ellos lo consideran, pero aquí el criterio de la temporalidad está dado en el artículo 143 por el propio Constituyente local, y está determinando si va a durar más de dos años, pues entonces te vas a elecciones, si va a durar nada más un año, pues nada más un año nombras el Concejo Municipal y éste lo concluye.

Entonces, ¿Qué quiere decir? Que aquí el propio Constituyente local se autolimitó en lo que para él consideró era racional, para mí si vas a durar nada más un año, puedes tener un Concejo Municipal y si vas a durar más tiempo pero no duras el período constitucional que normalmente dura un Ayuntamiento, bueno, pues entonces convocas en seis meses a elecciones, pero aquí es lo que el propio Legislador determinó autolimitarse.

Entonces, por eso les digo: Yo no me llevo mucho con los criterios de racionalidad porque digo:

¿A criterio de quién? Aquí fue criterio del legislador local, eso fue lo que le pareció; y por tanto, creo que si él establece una norma en ese sentido, pues lo menos que puede hacer es cumplirla. Entonces

¿Qué es lo que estableció aquí? Bueno, pues hay una adición donde dice: Hay otros casos similares a los dos que ya se establecieron y cuando eso suceda, puede excepcionalmente no darse una elección constitucional. Y se dice: Bueno sí, si es un caso excepcional, pues sí operan las reglas que se dieron y debes cumplirlas. Si no hubiera habido la adición a ese párrafo en donde determinó que podría haber otros casos que se iban a regir por estas reglas, yo sí estaría en la tesitura del señor Ministro Franco González Salas, es un caso excepcional y al final de cuentas se justifica plenamente, que el Concejo Municipal opere hasta en tanto se empatan las elecciones con los otros Municipios del Estado, pero al haberse delimitado el propio Constituyente con lo que establece en el artículo 143, y haber entrado en vigor la adición del párrafo cuarto antes de que se eligiera el propio Concejo Municipal, pues ya le aplicaba, estaba vigente; entonces, tenían que haberlas cumplido. Por estas razones, en mi opinión los artículos 143 y el 11, que lo reproduce, son constitucionales. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Así como los demás se van convenciendo de su posición, yo también me voy convenciendo de la mía; creo que todos nos vamos convenciendo y esto está muy bien.

En los precedentes, Acciones de Inconstitucionalidad 87 y 88, se decía y se dice lo siguiente: “Por ello, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte, determina que el primer requisito constitucionalmente exigible para que alguna Legislatura pueda nombrar válidamente a los Concejos Municipales, es que éstos sean nombrados para concluir un período que originalmente estaría cubriendo un Ayuntamiento propiamente dicho”.

Aquí en este asunto me parece que se dice: Bueno, es que esto está para los Ayuntamientos que ya están señalados o ya están establecidos, pero no para los Ayuntamientos nuevos y eso hace la diferencia, y yo creo que no es así. A mí me parece que la interpretación de la fracción I, del artículo 115, es que: La totalidad de las posibilidades de creación de Concejos Municipales son las de la fracción I —así lo veo— no creo que haya otras posibilidades, en primer lugar ¿Por qué? Porque son cuestiones excepcionales que se refieren a la afectación del órgano representativo, electo democráticamente por parte de los ciudadanos que tienen un derecho político precisamente para elegir a sus autoridades.

En segundo lugar, cuando se dice: Sería un absurdo que se pensara que va a haber elecciones al mismo tiempo que el Ayuntamiento, creo que no es ningún absurdo, y por esta razón el Municipio —y lo hemos reconocido en la Suprema Corte— es un orden jurídico. Un orden jurídico se crea con independencia de sus autoridades, salvo que uno se quede en la Teoría del Estado del Siglo XIX, pero me parece que un orden jurídico se puede crear con absoluta diferencia de estas condiciones.

El legislador local o el Constituyente local —como muy bien dice el Ministro Ortiz Mayagoitia— crea un Municipio, y ese Municipio es un orden jurídico. Una cosa completamente distinta es crear o establecer los órganos de ese orden jurídico, y esto es lo que me parece que se hace en un proceso electoral.

Yo no encuentro de verdad cuál es la enorme dificultad de que se cree un Municipio, posteriormente las autoridades electorales del Estado —que son las que le corresponde— ninguna de ellas municipal, haga la distritación, haga la elección y constituya las autoridades de ese orden jurídico; para que ese orden jurídico inicie su funcionamiento cuando tenga autoridades. No veo de verdad cuál es la diferencia. Lo que sí me parece grave, es que se cree un

Municipio; al crearse el Municipio, se emita la creación de las autoridades y una vez que se han creado esas autoridades y se han establecido esas autoridades a través de mecanismos que no son los previstos en la Constitución (Artículos 115 y 116) se diga: Está creado el Municipio, cuando precisamente no tiene las propias autoridades de carácter municipal.

En el asunto de las Controversias 87 y 88, usamos una expresión fuerte, en el sentido de decir: Aquí se está produciendo un fraude a la ley —y podríamos citar la página para que no parezca que yo estoy aquí imputando nada— creo que aquí se da exactamente lo mismo, se está dando un fraude a la Constitución —si vale esta expresión extensiva— en el sentido de que se crea el orden jurídico, después se crean unas autoridades que no pasan por el voto popular, después se permite la creación de las autoridades y se convalidan las acciones de esas propias autoridades, que en modo alguno tienen el carácter representativo, ahí es donde me parece que se le da la vuelta al sentido del voto popular.

Que haya condiciones fácticas, pues sí, condiciones fácticas es la forma en la que estamos articulando el mundo, pero a partir de ahí, me parece que también hay condiciones normativas que deben prevalecer sobre las fácticas, para efecto de no generar estas condiciones, insisto, y tomo el precedente de fraude aquí a la Constitución.

Consecuentemente, sigo estando en contra del proyecto, ni siquiera entro al problema de la razonabilidad, creo que el problema es que funciones muy específicas que son desapariciones, etcétera, de los Ayuntamientos, se están alargando bajo el expediente, fácil me parece, de creación de un nuevo Municipio, y en esa forma dándose la vuelta por dos años y ocho meses según se nos ha dicho, a la posibilidad de un ejercicio democrático de los ciudadanos para

imponer un conjunto de sujetos que han sido designados por la legislatura de su Estado, sin ningún pase por el voto público.

Consecuentemente señor Presidente, sigo estando en contra del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro.

Señor Ministro Cossío, un lapsus tal vez, ¿La argumentación es para estar a favor?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No, en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: A final de cuentas, estaría por la invalidez de los preceptos, pero estaría por otras razones, sí señor. Le agradezco la aclaración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente.

No estoy de acuerdo porque, es cierto, el artículo 115 constitucional establece algunos casos que son expresos, pero que desde luego no comprenden todas las hipótesis; con una razón así también tendríamos que decir que entonces también la creación del nuevo Municipio pues no está expresamente contemplada en alguna disposición constitucional.

El hecho es que se creó un nuevo Municipio y que su existencia jurídica entra a partir de un día determinado. A partir de ese día determinado, tiene que tener, requiere de un gobierno para empezar a funcionar.

¿Cómo se podría convocar a elecciones previamente si no existe todavía jurídicamente el nuevo Municipio? De esta manera, una vez

que el Municipio empiece a tener existencia legal, entonces a partir de ahí requiere de un gobierno que por ser tan urgente, indispensable y no haberse podido crear con anticipación o elegir con anticipación porque no existía el Municipio, entonces se tiene que hacer uso de esta facultad de nombramiento de un Concejo Municipal.

Hasta ahí estoy de acuerdo y me parece totalmente razonable, aunque pudiera parecer muy pronto, que se aplicara precisamente el principio del artículo 143, en su primer párrafo, de la Constitución de Quintana Roo, señalando un plazo de seis meses para que convoque a las elecciones; ¿por qué? Me parece muy razonable porque además de que las circunstancias extraordinarias a que se refiere el primer párrafo del artículo 143, lo establecen sin mayor dificultad y así ha funcionado, también es cierto que concretamente este Municipio, ya está funcionando desde abril de este año, ya está en funciones, y lo único que tiene que hacer es convocar a elecciones conforme a normas electorales que ya existen, ni siquiera se tienen que estar creando rápidamente, ya existen esas reglas electorales, y lo único que tiene que hacer este Concejo es convocar a elecciones, eso es todo lo que tiene que hacer y no le veo mayor complejidad para que en un plazo de seis meses lo pudiera hacer.

Por eso estoy de acuerdo con la conclusión que señala el proyecto y que me permitiré leer dos párrafos nada más, en la página noventa y cuatro, que dicen: “Así, los supuestos expresamente establecidos se refieren a elecciones extraordinarias que deben realizarse por cuestiones inherentes, a que una vez nombrado el Ayuntamiento, estos no podrán cumplir con su objeto; esto es, que aun efectuada la elección, no se presentaren sus miembros a tomar posesión de su cargo o se diera la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus integrantes, y conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, así como cuando desaparezca

el Ayuntamiento, la elección se declare nula o no se hubiere verificado la elección en la fecha que debe renovarse el Ayuntamiento”. Estos son los supuestos expresamente previstos, y continúa el proyecto diciendo: “Consecuentemente, resulta que si bien es cierto que la primera elección del Ayuntamiento para los Municipios de nueva creación, no se trata de una elección extraordinaria, ya que ésta es la que tiene que realizarse porque una vez llevada a cabo la elección ordinaria los gobernantes electos no pudieran tomar posesión, también lo es que ante la ausencia de un Ayuntamiento electo democráticamente dada la creación de un nuevo Municipio puede entenderse como extraordinaria la circunstancia de la primera elección de su Ayuntamiento, y por tanto, se debiera convocar a elecciones dentro de los seis meses siguientes”. Que es a lo que se refiere el párrafo primero del artículo 143, y en ese sentido yo estoy totalmente de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Yo no había dado mi opinión, estaba escuchando con mucha atención las intervenciones de mi compañera y de mis compañeros Ministros, también estoy de acuerdo con el proyecto en ese sentido, considero que el párrafo cuarto del artículo 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, ahora que quiero decirles que ya no se sobreescribió sobre este artículo, es efectivamente trasgresor de la fracción I, del artículo 115 de la Constitución Federal, ya que señala que en los demás supuestos no previstos en los párrafos anteriores de este artículo, en los demás supuestos, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, nombrará de entre los vecinos a un Concejo Municipal que asumirá las funciones del Ayuntamiento hasta en tanto entran en el desempeño de su encargo los

integrantes del Ayuntamiento electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos conforme a las leyes correspondientes, en ese sentido sí desvirtúa esta porción normativa el sentir de la naturaleza jurídica de los Concejos Municipales.

En efecto, en primer término, este párrafo que se analiza no señala con precisión cuáles son, y ya lo dijo la Ministra Luna Ramos, los demás supuestos no previstos en los párrafos anteriores de este artículo; es decir, no señala en qué otros supuestos son en los que se puede considerar que un Ayuntamiento no se encuentre integrado; no obstante, pudiéramos estimar que este numeral se encuentra dirigido a supuestos como los que pudieran ser la creación o la fusión de Municipios en los cuales precisamente se erige un nuevo ente de gobierno, el cual para ese momento lógicamente carece de un Ayuntamiento.

Adicionalmente, estimo que el texto del precepto impugnado deja de observar que no existe sustento constitucional alguno que prevea que la designación de Concejos Municipales puede operar para casos distintos a los que señala la fracción I del artículo 115 de la Constitución, ya que de acuerdo con el propio Numeral Supremo, dichos Concejos son creados para concluir períodos de gobierno de los Ayuntamientos electos que por alguna circunstancia y de ahí las anunciadas no pueden seguir gobernando; entonces, es claro que la Constitución prevé sólo como cuestión extraordinaria la instalación de un Concejo Municipal para cubrir el período restante de un Ayuntamiento electo y en ese orden la duración del Concejo Municipal no podrá ser igual o mayor al del Ayuntamiento electo.

Adicionalmente, considero que la sola circunstancia de que el numeral impugnado pueda darse la circunstancia que la duración de un Concejo Municipal sea igual, ya lo dijo el Ministro Ortiz Mayagoitia, a los Ayuntamientos constitucionalmente electos, viola —desde mi óptica— también lo dispuesto en el artículo 115, fracción

I, de la Constitución Federal, no sólo respecto a la duración del Concejo Municipal sino también en cuanto a la obligación de que los Municipios sean gobernados por Ayuntamientos de elección popular directa.

Este último aspecto, –en mi opinión– trae aparejado como consecuencia una vulneración al artículo 35, fracciones I y II de la Constitución Federal, que contiene el derecho fundamental de los ciudadanos de votar y ser votados, puesto que les impide, por un lado, elegir a través del voto libre, universal, secreto y directo a las personas que tendrán a su cargo el ejercicio del poder público a nivel municipal; y por otro, el derecho fundamental de tener acceso a ejercer un puesto de elección popular.

No basta que el numeral en cuestión prevea la posibilidad que en estos casos se llevará a cabo un proceso electoral para elegir autoridades municipales, puesto que esto se establece como una condición secundaria; es decir, el numeral en cuestión, privilegia la designación de un Concejo Municipal sobre la elección directa de la ciudadanía de sus autoridades municipales, de manera tal, que incluso dicho Concejo suplanta de facto al Ayuntamiento en estos supuestos.

Lo anterior se corrobora con el propio texto del quinto párrafo del numeral que analizamos, al señalar en todo caso, el Concejo Municipal se constituirá en una estructura igual a la que corresponde al Ayuntamiento de que se trate, de ahí que en mi óptica personal, también este párrafo resulta inconstitucional; como consecuencia de lo señalado, y bajo la óptica de un control abstracto, propio de una acción de inconstitucionalidad, mi voto será en el sentido de que se declare la invalidez de los párrafos cuarto y quinto del artículo 143 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, la cual en mi concepto debe hacerse extensiva a los mismos párrafos del artículo 11 de la Ley de Municipios de la entidad que

reproducen el contenido normativo del primero de los señalados, así como a los artículos Transitorios, Segundo a Sexto del Decreto 422, por regular los aspectos operativos que derivan del precepto cuya invalidez se demanda, tales como la fecha de conclusión del encargo del Concejo Municipal en el Municipio de Bacalar, las fechas de inicio del proceso y jornadas electorales, así como la instalación y conclusión de funciones del primer Ayuntamiento electo del Municipio recién creado, el término para la designación y conformación de la estructura del Concejo Municipal de Bacalar, así como el establecimiento de los requisitos que sus integrantes deberán satisfacer, los procesos de coordinación y de transferencia de servicios públicos e infraestructura, información necesaria para la continuidad en la prestación de los servicios públicos del Gobierno Municipal de Otón P. Blanco, con el Concejo Municipal de Bacalar y la redistribución de las participaciones y aportaciones correspondientes al Municipio de Bacalar, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, aspectos que de manera indudable son efectos y son consecuencias del precepto cuya invalidez se establece. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente.

He escuchado diversos ejercicios de interpretación racional de la norma de que estamos hablando, y aparentemente cada quien tiene su propia racionalidad, esto es muy interesante, se nos dice: el método de interpretación constitucional de racionalidad, descansa en que hay que elegir parámetros dentro de los cuales debe desarrollarse una argumentación que nos conduzca a lo que tratamos de elucidar, y me pregunto, y ¿quién diantre elige los parámetros?, pues los parámetros los elige precisamente el que se

esfuerzo por hacer la racionalidad. Después de esto, pienso que toda interpretación de racionalidad tiene un ingrediente de subjetividad innegable y uno de objetividad, la objetividad es el bien de la vida y su precisión que tratamos de darle un sentido hasta donde se pueda inequívoco; he escuchado por ejemplo, que los Municipios son sistemas normativos, a mí me parece muy bien, que quien no contemple esto, está en el Siglo XIX, digo, esto debe de ser cierto, pero pienso esto, el sistema normativo radica en alguien y para alguien, y lo ejerce alguien, como lo decía palabras más, palabras menos, el señor Ministro Aguilar Morales; y entonces, vamos a buscar cómo tendemos un puente entre la zanja que es la que existe entre lo establecido por las normas y lo que tratamos de elucidar y aquí vamos al tema de la racionalidad. No quiero hartarlos con más comentarios al respecto, creo que aquí se han conjuntado la posibilidad de dos aplicaciones analógicas: la primera es la que se sigue del párrafo primero del artículo 133 de la Constitución que sin prever el caso concreto, señala un plazo de seis meses; por analogía lo traslado al tema de la creación municipal y le doy racionalidad a este parámetro porque me parece que es lo que más se acerca al bien de la vida, que son garantías democráticas.

Y propongo otra, que el plazo sea la duración, el lapso que medie hasta la primera elección que se presente, que es la federal indudablemente. ¿Por qué? ¿En qué apoyo esto? ¿En qué parámetro elegido arbitrariamente por mí —lo reconozco— apoyo esto? En que lo que se busca es que congenien las fechas, para que haya un menor desgaste ciudadano y de partidos o de personas hasta esta fecha y que los recursos se optimicen, entre estos dos extremos va —pienso yo— a dirigirse algún tipo de votación nuestra. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Declino señor Presidente, ya no tiene caso, probablemente haré voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Hago un comentario de lo expuesto hasta ahora, en este asunto queda el resultado de particular importancia en este cotejo constitucional local, constitucional federal desde luego y con las derivaciones de los Decretos en función precisamente del órgano de gobierno de un Municipio que no es cosa sencilla, es lo que ha derivado a estas interpretaciones por cada uno de ustedes, aunque en un consenso mayoritario habré de decir que sí hay pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad del artículo 143 en una mayoría, no en una franca mayoría pero sí está en ese sentido, pero aquí el problema o lo que emerge es que las visiones son diferentes en cuanto a las argumentaciones, algunas que se acercan y se están acercando entre sí, pero continuamos con el debate.

Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente, quisiera hacer aquí algunas consideraciones: Partamos de que el Constituyente del Estado de Quintana Roo, creó un nuevo Municipio y designó un Concejo Municipal, fijando su duración, asumió una función que le corresponde, que legalmente le corresponde, no procedió arbitrariamente como cuerpo colegiado al que le han sido conferidas facultades, sino que lo hizo en ejercicio de dichas facultades, ponderando circunstancias particulares seguramente, de aquella entidad federativa.

Es una determinación que en forma soberana y con vista a las circunstancias emitió ese Poder Constituyente local, respecto de la duración de una autoridad interina y del momento que resultara más adecuado, para celebrar un proceso electoral.

Los Decretos 422 y 423 impugnados por el accionante, no vulneran —desde mi punto de vista— lo establecido por el artículo 40 de la Constitución Federal, debido a que precisamente en vista de la soberanía estatal en su régimen interior, es que se estableció el Municipio y el Concejo Municipal con motivo de la creación de Bacalar como Municipio, previendo una duración determinada para el ejercicio legislativo.

Tal vez hubieran podido tomarse otros caminos para cumplir con lo dispuesto por la reforma de noviembre de dos mil siete, pero el Poder Legislativo del Estado, en función de su autonomía legislativa, decidió que en vista de las circunstancias particulares de aquella entidad federativa, la vía más adecuada era empatando las elecciones del citado Municipio con las de otros Municipios.

Concluyo, para mí el que se establezca el período que trae la Constitución local o el de seis meses que nos propone el proyecto, estaría con cualquiera de los dos, creo que en ejercicio de la libre configuración legislativa del Poder Constituyente permanente del Estado de Quintana Roo pudo haber optado por cualquiera de los dos, mi voto será a favor del proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls Hernández. Señora Ministra Luna Ramos, después el Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Aquí platicando en corto con el señor Ministro Franco González Salas, me hizo ver un error de lectura que hice del artículo 143 de la Constitución local y leyendo y releendo otra vez, después de haber comentado con él esto, sí cambiaré mi voto señor Presidente y quiero decir por qué. Lo que sucede es esto.

El artículo 143 está estableciendo los supuestos de cuando no se puede tomar posesión por los miembros del Ayuntamiento, qué

sucede, en qué tiempo, si se convocan o no a elecciones; luego dice: El mismo procedimiento se seguirá cuando haya desaparición de Ayuntamientos, y luego ya nos da las reglas de qué sucede, si esto es dentro del primer año y qué sucede si es dentro de los dos años siguientes, y de veras, me fui realmente con esa idea y de que en el cuarto párrafo adicionado estaba haciendo referencia justo a estas dos situaciones.

Sin embargo, el Ministro Franco González Salas me hace ver una situación que creo es correcta su lectura y se las voy a leer, porque creo que lo había entendido de otra manera, dice: “En los demás supuestos”, o sea, lo que les mencioné son los párrafos primero, segundo y tercero, “desaparición de Municipios o no posibilidad de toma de posesión de los otros”.

Lo que se adicionó fue el cuarto párrafo, que dice: “En los demás supuestos, no previstos en los párrafos anteriores de este artículo”, es decir, que no se trate de desaparición, ni se trate de posibilidad de no tomar posesión de los ya electos, “la legislatura del Estado o la diputación permanente, en su caso, nombrará de entre los vecinos a un Concejo Municipal que asumirá las funciones del Ayuntamiento, hasta en tanto entren en el desempeño de su encargo los integrantes del Ayuntamiento electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, conforme a las leyes correspondientes”.

Estaba leyendo este párrafo en la idea de que tenía que estarse a las reglas anteriores, y el párrafo nunca remite a las reglas anteriores, lo que pasa es que me había confundido con el párrafo anterior. Entonces, la adición de este artículo, en realidad fue para decir: “En los casos no previstos por este artículo que sean desaparición y no toma de posesión, el Congreso nombrará un Concejo Municipal hasta que entre en vigor el Ayuntamiento elegido

por el voto público”; es decir, hasta que se pasen —en este caso— las elecciones.

Si mencionáramos que, al menos yo sí coincidía con lo que ya se había determinado de que el hecho de establecer otros supuestos distintos a los establecidos en el artículo 115 constitucional, de cuándo puede entrar un Concejo Municipal y que puede haber otros diferentes, no solamente los dos establecidos por el artículo 115, si determinamos que esto es una libre configuración legislativa del Congreso del Estado, por principio de cuentas lo que está estableciendo aquí es en otros casos, no estoy dando las reglas necesarias de seis meses para convocar y de que si se tarda sólo un año es Concejo Municipal y si se tarda más de dos tienen que convocar a elecciones.

Aquí lo que nos está diciendo es, no, en otros casos, en otros, simple y sencillamente se nombra a un Concejo Municipal y ese Concejo Municipal va a durar hasta que entren los que son elegidos por el voto público.

Entonces sobre esta suerte, estaría, y siendo congruente también con mis votos de los dos precedentes anteriores, el de Morelia y de Chiapas, lo que decía: A mí no me importa el plazo, si el plazo fue de tres meses en un caso, de un año nueve meses en otro, y de dos a ocho meses en este otro caso, es lo de menos.

Lo que sucede es que es una situación excepcional, por única vez, precisamente para echar a andar la creación de un nuevo Municipio y que de alguna manera no completaba el período de tres años, que es el período constitucional.

Entonces, siendo la justificación, en mi caso, este problema de excepcionalidad, y no estando relacionado como lo había leído inicialmente con los requisitos que se marcan en los párrafos anteriores, estaré por la constitucionalidad de los artículos

Transitorios Segundo y Cuarto, y desde luego por la constitucionalidad de los artículos 143 y del 11. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. Qué bueno que la señora Ministra Luna Ramos aclaró su voto, porque esto me lleva a insistir en mi óptica personal de la inconstitucionalidad de este cuarto párrafo del artículo 143 de la Constitución local. Efectivamente, para los casos no previstos, no aplican las reglas que establece en los casos que regulan al artículo 115 constitucional; entonces, tratándose del artículo 115 constitucional, pongo estas reglas ¡ah! pero en los no previstos por el artículo 115, ancha es Castilla y el Concejo que designe va a tardar hasta que haya nuevas elecciones. Por eso es que lo señalé como un acto que deja a la legislatura sin reglas para la creación de Concejos Municipales, pero trataré de ser propositivo señor Presidente, creo que ya hemos discutido mucho y podríamos votar si el cuarto párrafo del artículo 143 es constitucional o no lo es; si el quinto párrafo del propio artículo que libera del requisito que establece el artículo 136, fracción III de la Constitución, a los integrantes del Concejo Municipal es o no constitucional. Son los dos temas que recaen en los artículos 143 y en el 11.

Aquí dijo el señor Ministro Zaldívar que a él le parecía inconstitucional también el quinto párrafo. Yo disiento de esta óptica y me explico: Hay una razón para que en las elecciones populares directas y libres, quien está desempeñando un puesto público tenga que abandonarlo, que es que aproveche esta posición para actos de campaña, de proselitismo o el implante que tiene a partir del desempeño de un cargo público.

Aquí es designación directa de la legislatura y no cumple ninguna función para la elección o no elección el hecho de que esté ocupando un cargo público; en cambio, en la elección popular directa, sí tiene que ver. Pero que se vote también si el quinto párrafo es inconstitucional.

Creo que de esto vamos a caer en la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los Transitorios, y esto nos permitirá alcanzar decisión en este caso. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Efectivamente, consulto a los señores Ministros si consideran que está suficientemente discutido, creo que ha habido muchas aristas, inclusive en estos últimos planteamientos que están sacando el tema de constitucionalidad en la confrontación de los artículos 115 y 143, o a la inversa, y ya una posible colisión entre la Constitución estatal y los Decretos y lo que nos sacaría precisamente de la justificación de que el tema era electoral a partir, y este es mi punto de vista y aprovecho para señalarlo antes de la votación, estoy convencido de dos cuestiones: Que sí hay inconstitucionalidad en relación con el cuarto párrafo o en los dos cuartos párrafos del artículo 143 de la Constitución y del artículo 11 de la Ley Municipal, por las razones que ya aquí en la ocasión anterior se habían señalado, y es precisamente por la vulneración al artículo 35 constitucional fundamentalmente, en tanto que eso es lo que le ha dado razón, inclusive, de la invocación de los precedentes, en tanto que los artículos 87 y 88, estoy convenido también de que aquí son estrictamente aplicables, son cuestiones que las fácticas fueron diferentes, pero los principios son los mismos exactamente, en tanto que se está vulnerando la naturaleza sustituta y emergente respecto de la figura del Ayuntamiento, ¡vamos! la creación de un Concejo Municipal obedece a situaciones extraordinarias constitucionalmente así previstas y en el momento que se hace la confrontación aparece que es un supuesto diferente abierto,

ambiguo, en relación con esta situación que se está presentando, pero en fin, es una cuestión ya en un desarrollo, si ese fuera el caso, dejarlo en un voto concurrente o como fuere, pero para efectos de una votación, simplemente la justificación de mi voto sería en este sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente.

Muy brevemente, en relación al quinto párrafo que decía el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, simplemente hago notar que este párrafo dice: “En todo caso” no se refiere exclusivamente a los supuestos no previstos, y al decir: “En todo caso”, se refiere también, consecuentemente a los supuestos, el párrafo quinto de la fracción I del 115, que sí ordena que los miembros del Concejo deben cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores, por eso insistiré en esta inconstitucionalidad; y por otro lado, estimo que si cambiamos el orden de la votación, como se sugiere, quedarían el Segundo y Cuarto Transitorios exclusivamente, y como consecuencia, porque el 143 está refiriéndose a otros casos, creo – insisto- en que hay razones específicas de invalidez de estos transitorios y que valdría la pena votarlos en el orden que se establecen en el proyecto, o incluso, si creemos que todos participan de los mismos vicios de inconstitucionalidad, votarlos en conjunto, y haciendo nada más la salvedad quizás, de tal párrafo de tal artículo me parece que es o no constitucional, a efecto de que el proyecto pudiera, como entiendo la intención del ponente, completarse con la mayor parte de los argumentos, para que haya la mayor coincidencia también en las razones de invalidez, si es que este es el caso de la mayoría. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Tarjeta blanca señor Presidente.

Muy breve, en la pasada intervención el señor Ministro no invocó el 115 constitucional.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Entonces tiene toda la razón, si la Constitución dice que los integrantes de los Concejos deben reunir los requisitos de elegibilidad de los regidores, aunque lo que dije es una observación meramente pragmática, yo estaré con el voto de inconstitucionalidad también en el párrafo quinto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De acuerdo. Vamos a escuchar al señor Ministro Luis María Aguilar que pidió el uso de la palabra y ya enseguida y para estos efectos, retrasando un poco el levantamiento de la sesión en tanto tenemos sesión privada con asuntos administrativos, tomaremos la votación que probablemente nos lleve a la conclusión de este asunto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Si, nada más para señalar en relación con mi voto de que yo considero que se puede entender el 143 como constitucional, haciendo una interpretación con su propio contenido en la fracción I, y que no veo en dónde dice que la elección a que se refiere el párrafo cuarto, el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, tenga que entenderse como el que está posteriormente cuando sea la elección del Presidente de la República ni en ninguna otra fecha, simplemente el Concejo que entre convoca a elecciones precisamente, de manera universal, libre, secreto y directo, conforme a las leyes, y eso es a lo que se refiere; cuál es el plazo

para convocar a esas elecciones, pues seis meses o puede ser cuando sea, pero pareciera, que se está entendiendo, que ese párrafo sólo se puede entender en relación con las elecciones ordinarias -que así se ha dicho- y no con las elecciones –digamos- extraordinarias, pero también libres, secretas y directas de los ciudadanos, a que convoque el propio Concejo; pero independientemente de eso, advierto ahora que se está dando que, en ese sentido, puedo votar perfectamente con el párrafo cuarto; sin embargo, en dos referencias que el Ministro Zaldívar y el Ministro Ortiz Mayagoitia han hecho al párrafo quinto del cual creo que no ha habido todavía una discusión, parece que existe ya la intención también de que lo sometamos a votación; no sé si con lo que se ha señalado por los dos señores Ministros sea suficiente para votarlo, y preguntaría yo, si es suficiente sin que los demás Ministros hayamos expresado nuestra opinión, respecto del párrafo quinto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Era la pregunta que se hacía en relación a si se consideraba suficientemente discutido. El Ministro Aguirre antes del Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muy brevemente, para mí, él en todo caso el Concejo Municipal se constituirá en una estructura igual a la que corresponda al Ayuntamiento de que se trate, es la estructura del funcionamiento municipal, no se refiere a las cualidades de las personas, en todo caso deberá funcionar en el orden de un regidor o encargado de mercados, uno de policía, uno de no sé qué, de acuerdo con las leyes municipales, para mí esa es la estructura que corresponde al Ayuntamiento, lo demás son presupuestos personales, esa es nada más la observación breve que quería hacer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: También muy brevemente señor Presidente, y también para efecto de ir tomando nota para el engrose de este asunto si ya se va a tomar una votación sobre el tema de la constitucionalidad o no del 143, yo también sugeriría que nos limitáramos en esta votación al párrafo cuarto, porque entiendo que respecto del párrafo quinto no todos los señores Ministros se han expresado, en fin.

Nada más para efectos de tener claras las posiciones, entiendo que en relación con el párrafo cuarto del 143 constitucional hay dos posturas: una, que establece la constitucionalidad de este precepto porque se estima adecuada la figura del Concejo Municipal para el caso de un nuevo Municipio, y porque esta hipótesis comparte las mismas características y las mismos principios del 115, fracción I; es decir, que el Concejo debe ser un órgano de emergencia temporal y responder a las necesidades inmediatas de este nuevo Municipio.

Entiendo que hay dos posiciones respecto de la inconstitucionalidad de este 143, párrafo cuarto, la que señaló el señor Ministro Cossío Díaz y que entiendo que comparte el señor Presidente, en el sentido de que el 115, fracción I es taxativo en cuanto a las posibilidades de que se establezca un Concejo Municipal y como no está prevista de manera expresa la creación de un nuevo Municipio, por ese motivo sería inconstitucional, y la otra que fue la que señaló el señor Ministro Ortiz Mayagoitia en donde se hace énfasis a la inconstitucionalidad de este cuarto párrafo, pero por una razón diversa, porque según la interpretación que nos compartió el señor Ministro Ortiz, porque estima que este cuarto párrafo establece que ese Concejo durará hasta en tanto se convoquen a las elecciones ordinarias o normales en ese Municipio.

Yo señor Presidente como el proyecto no trae un pronunciamiento expreso en relación con el 143; sin embargo, estimo que

compartiendo alguno de los argumentos que expresamos en relación con los Decretos también impugnados, estimo que la figura del Concejo Municipal es adecuada para el caso de un nuevo Municipio, porque atiende de manera inmediata las necesidades de gobierno y administración de esa colectividad, y en esa medida yo estaría por la constitucionalidad del cuarto párrafo del artículo 143. Quería definir estas posturas también para tomar nota para el caso del engrose correspondiente. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Hay aquí la mención del señor Ministro ponente, inclusive respecto de la suficiencia o insuficiencia del debate en relación con el párrafo quinto del 143; luego entonces para efectos de todas maneras ir decantando las votaciones vamos a tomar votación en relación con los dos párrafos cuartos; esto es del 143 y del 11, y ahí detenemos la votación para efectos de que haya pronunciamientos sobre el párrafo quinto también de ambos preceptos, y habida cuenta de la propuesta concreta del señor Ministro ponente quien se pronuncia por la validez constitucional del párrafo cuarto del 143, y en consecuencia la del 11 en tanto que son iguales, esa será la consulta y el tema de votación, a favor o en contra de la validez constitucional propuesta por el ponente ¿de acuerdo? Por favor señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con la propuesta del ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo estoy por la invalidez de los preceptos, pero por considerar que se da una violación directa a los artículos 35, 36 y 115 de la Constitución.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Por la validez.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por la validez.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Por la invalidez, por las razones que invoqué.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Por la validez de los artículos 143 y 11 en sus párrafos cuartos correspondientes.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Como el Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Por la invalidez del cuarto párrafo.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Por la invalidez también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Por la invalidez.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en reconocer la validez de los párrafos cuartos de los artículos 143 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, y 11 de la Ley de los Municipios del propio Estado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Entonces, con el resultado de esta votación parcial en el proyecto, levantaremos la sesión para convocarlos a la que tendrá verificativo el día de mañana a la hora de costumbre.

Se levanta la sesión.

(SE TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)