

## ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 20 DE MARZO DE 2012.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
8/2010	<p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, por la invalidez de los artículos 30, fracción XLI, 70, fracciones III y IV y 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, publicado el 17 de mayo de 2010 en el periódico oficial de la entidad</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA).</b></p>	<p><b>3 A 55</b></p> <p><b>EN LISTA</b></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 MARTES  
20 DE MARZO DE 2012.**

**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 MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:30 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario sírvase dar cuenta por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número treinta y dos ordinaria, celebrada el jueves quince de marzo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no

hay observaciones les consulto si se aprueba en forma económica.  
**(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁ APROBADA EL ACTA SEÑOR  
SECRETARIO.**

Continuamos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Sí señor Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
8/2010. PROMOVIDA POR EL  
PROCURADOR GENERAL DE LA  
REPÚBLICA EN CONTRA DE LOS  
PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO  
DEL ESTADO DE YUCATÁN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Ortiz Mayagoitia y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN XLI DEL ARTÍCULO 30, ASÍ COMO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 70, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIEZ EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO CUARTO Y DEL CONSIDERANDO QUINTO, INCISO B), RESPECTIVAMENTE, DE ESTA SENTENCIA.**

**TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 70, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 71, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIEZ EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, POR LAS RAZONES EXPUESTAS EN EL CONSIDERANDO QUINTO, INCISO A), Y EN EL CONSIDERANDO SEXTO, RESPECTIVAMENTE DE ESTE FALLO.**

**CUARTO. SE DECLARA EN VÍA DE CONSECUENCIA LA INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 34 Y LA PORCIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 35 QUE HACE ALUSIÓN A LAS CUESTIONES DE CONTROL PREVIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, ASÍ COMO LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 5º Y LA PORCIÓN NORMATIVA QUE HACE REFERENCIA A LA CUESTIÓN DE CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD CONTENIDA EN LA PARTE FINAL DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 104, AMBOS**

**DE LA LEY DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL PARA EL ESTADO DE YUCATÁN, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 Y 130 QUE INTEGRAN EL CAPÍTULO CUARTO DE LA LEY, LA CUESTIÓN DE CONTROL PREVIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD, TODOS ELLOS DE LA MISMA LEY DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL PARA EL ESTADO DE YUCATÁN, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO SÉPTIMO DE ESTA SENTENCIA.**

**QUINTO. LA INVALIDEZ DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL ESTADO DE YUCATÁN SURTIRÁ SUS EFECTOS UNA VEZ QUE SE NOTIFIQUEN LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN. Y**

**SEXTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia, ponente.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, la Constitución Política del Estado de Yucatán fue reformada mediante Decreto publicado el diecisiete de mayo de dos mil diez en el Periódico Oficial de esa entidad. Mediante esas reformas se tocaron las figuras jurídicas de revocación de mandato, se fusionó el Tribunal Electoral al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en un solo órgano del Poder Judicial de la entidad, y se creó un Tribunal Constitucional en el Estado.

El entonces Procurador General de la República promovió la presente acción de inconstitucionalidad por la que impugnan las indicadas reformas por las siguientes razones fundamentales:

La revocación del mandato se impugna por haber sido legislada como un procedimiento adicional y diferente al régimen de responsabilidades de los servidores públicos; y por lo tanto –dice el señor Procurador– carece de sustento constitucional y afecta la certeza jurídica de los posibles afectados.

Respecto del Tribunal Constitucional se impugnan las competencias que se le otorgan, particularmente en relación con dos acciones que le son encomendadas: Una, la llamada acción por omisión legislativa o normativa; y dos, el llamado control previo de constitucionalidad de las leyes del Congreso local, ambas figuras impugnadas en el presente asunto por estimarlas contrarias a la división de poderes de la entidad.

La fusión del Tribunal Electoral y el Tribunal Administrativo se impugna fundamentalmente por considerar que se violenta la autonomía y la especialización judicial en cada caso.

El proyecto que someto a la consideración de ustedes, estudia los diversos conceptos de invalidez planteados y propone declararlos parcialmente fundados y en consecuencia declarar la invalidez de la figura de la revocación del mandato en los términos en que fue legislada.

También propone declarar la invalidez del control previo de constitucionalidad de las leyes locales, pero no así la acción por omisión legislativa o normativa ambas encomendadas al nuevo Tribunal Constitucional de Yucatán.

Finalmente, se propone considerar válida y constitucional la integración de un solo órgano judicial encargado de impartir la justicia electoral y la administrativa dentro del Poder Judicial del Estado.

Asimismo, en el proyecto se propone por vía de consecuencia, declarar la invalidez de otras normas secundarias no reclamadas que fueron expedidas por el Congreso del Estado y que derivan directamente de aquellas disposiciones de la Constitución local que serían expulsadas del orden jurídico si así lo dispone este Honorable Pleno.

La estructura de la consulta que se somete a su consideración es la siguiente: De los Considerandos Primero al Tercero, se estudian los aspectos relativos a la competencia, oportunidad y legitimación sin que se advierta ningún inconveniente procesal para entrar al estudio de fondo y de los Considerandos Cuarto al Sexto, se estudian todas las cuestiones de fondo.

En el primer tema de cuestiones procesales tratándose de oportunidad de la demanda, se da respuesta a un planteamiento del Ejecutivo por el que planteó la extemporaneidad de la acción tratándose de la figura de la revocación del mandato aduciendo que ya estaba en la Constitución anterior.

Con esta breve presentación sugiero al señor Presidente, que como se ha acostumbrado veamos considerando a considerando y tema a tema este proyecto para lo cual ofrezco, desde luego, mi colaboración en la exposición de cada uno de los temas. Gracias señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Al contrario señor Ministro ponente, pongo a la votación de ustedes y de manera definitiva los Considerandos Primero, Segundo y Tercero, competencia, oportunidad de la demanda, tercero legitimación del promovente, causas de improcedencia y sobreseimiento, y corre de las fojas cuarenta y seis a cuarenta y ocho este último. Están a su consideración. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente, en relación al Considerando Segundo nada más mencionar que respetaré el criterio mayoritario que se ha fijado en relación a cuándo hay un nuevo acto legislativo, yo he sostenido reiteradamente el criterio contrario y consecuentemente creo que algunos de nosotros, el Ministro Cossío, la Ministra Luna Ramos y yo hasta donde recuerdo, ¡Ah! el Ministro Zaldívar, gracias por recordarme hemos considerado que cuando el precepto no ha sido modificado, ni ha sido la intención del Legislador hacerlo o darle un sentido diferente o dentro del contexto normativo no cambia su sentido, no estamos en presencia de un nuevo acto.

Entonces, simplemente dejar constancia de que estaré en contra de este precepto por la posición que he sostenido, respetando el proyecto del Ministro Ortiz que señala que éste es el criterio de la mayoría. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco, bien con la salvaguarda que hace de su criterio el señor Ministro Franco.

Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Para abreviar señor Presidente, yo creo que podrían quedar incluidos el resto de los Ministros que mencionó el Ministro Franco para ya no tener que dar explicaciones adicionales.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** La consulta es si expresamente dejan la salvedad externada por el señor Ministro Franco, el Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo también, el criterio que expresó el Ministro Franco es el que yo he sostenido en otros asuntos.



**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, con estas dos salvedades tenemos por aprobados en forma definitiva los Considerandos del Primero al Tercero y llegamos al Cuarto donde ya hacemos referencia al estudio de fondo y en relación con el primer concepto de invalidez. Señor Ministro ponente si es tan amable.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente, este primer concepto de invalidez se atiende en el Considerando Cuarto del proyecto, que corre de las páginas cuarenta y ocho a la cincuenta y siete, y la propuesta es: Declarar la inconstitucionalidad del artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que establece la figura de revocación del mandato de gobernador y diputados, de la siguiente manera: “Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado: Fracción XLI.- Revocar el mandato conferido al gobernador del Estado y a los diputados en lo particular, en ambos casos será necesaria la determinación del 65% de los electores inscritos en el listado nominal correspondiente, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura, en el caso del gobernador, y de las dos terceras partes, en el caso de los diputados”.

La revocación de mandato del cargo de gobernador o diputado a la Legislatura estatal, se estima inconstitucional en el proyecto, cuando se establece –como en el caso– como un procedimiento diferente y aislado del régimen constitucional de responsabilidades.

Lo anterior, conforme al criterio que sostuvo el Tribunal Pleno al resolver el primero de diciembre de dos mil nueve, por unanimidad de nueve votos, las Acciones de Inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas. Queda en estos términos a consideración señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro ponente. Está a su estimación señoras y señores Ministros. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Quisiera manifestar que estoy de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia en este Considerando. Nada más tenía alguna observación, que de no aceptarse, simplemente me apartaría de algunas de las consideraciones.

Lo que sucede es que se está mencionando que se está tomando en consideración el precedente de Chihuahua, de la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumulados. Sin embargo, la verdad es que no se toma tal cual, sino que se hace una diferenciación y que desde mi punto de vista es importante, y estaría de alguna manera variando el criterio anterior.

En el precedente, si nosotros vemos la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009, aquí primero se determina lo que es la revocación del mandato, se hace el estudio de la definición y del concepto de revocación de mandato, y en realidad el argumento toral por el que se declara la inconstitucionalidad que está en la foja doscientos cincuenta y tres del precedente, es porque en la Constitución General de la República, no aparece establecida la revocación del mandato, sino que lo que dice es: “En efecto, de acuerdo con lo razonado en los párrafos que anteceden, se tiene que la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de revocación del mandato”.

Y luego hace una referencia a las responsabilidades políticas, administrativas, civiles y penales, pero el proyecto actual está partiendo de una premisa diferente, lo equipara a la destitución, dice –parte de la página cuarenta y nueve–: “¿Es la revocación del mandato un acto diferente a la destitución prevista

constitucionalmente como sanción aplicable a los servidores?”. Parte de esa premisa y después se llega a la conclusión como si se equiparara la revocación de mandato con lo que viene a ser una destitución por cualquiera de estos conceptos de responsabilidad. Y se concluye que es inconstitucional, pero al final de cuentas sí hay una como equiparación con la destitución y en el precedente no se hace esa diferenciación; al contrario, lo que dicen es que son totalmente diferentes la revocación del mandato y la destitución que se hace por causa de responsabilidad.

Y la razón toral por la que se declara la inconstitucionalidad es porque la Constitución no lo establece, y además se da un argumento más en el proyecto que en este momento estamos analizando. Se dice que también es inconstitucional porque no se están estableciendo las causas que justifiquen la revocación del mandato, ni el procedimiento adecuado, y se remite a la ley correspondiente; sin embargo, en el precedente que nosotros tuvimos de la Ley de Chihuahua sí se establecían causas y procedimientos y aún así se declaró inconstitucional determinando que la razón fundamental era porque la Constitución no lo prevé, que solamente se están previendo las causas de responsabilidad.

Yo no sé si ahí el señor Ministro ponente quisiera adaptarlo un poco más al precedente, y si no, yo me apartaría en este segmento de algunas de las consideraciones. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sigue a su consideración. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, quiero decirles que en una nueva reflexión, de manera respetuosa quisiera señalar que difiero de la conclusión que el proyecto propone, sé que está ajustado con estas variantes que acaba de señalar la Ministra Luna Ramos al precedente de Chihuahua, pero en una nueva reflexión

estimo que la figura de revocación del mandato que contiene el precepto cuya invalidez se demanda no resulta contraria a la Constitución Federal.

En efecto, en el proyecto se propone de manera medular que el establecimiento de esta figura es inconstitucional porque la Constitución local la establece como un procedimiento diferente y aislado del régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cita en apoyo para esto la decisión adoptada, ya se ha dicho aquí, por el Tribunal Pleno al resolver el primero de diciembre de dos mil nueve, un tema similar en las Acciones de Inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.

Si bien, en este asunto, insisto, me pronuncié por la invalidez de los artículos 389 y 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que prevén, o que preveían porque fueron declarados inconstitucionales, la figura y el procedimiento para la revocación del mandato de servidores públicos de elección popular de esa entidad; lo cierto es que esta nueva reflexión sobre el tema me lleva a separarme de este criterio por las razones que brevemente voy a exponer.

Considero que el cuestionamiento esencial en el tema que nos ocupa es si el establecimiento en sí mismo de la figura de revocación del mandato de diputados y gobernador del Estado de Yucatán violenta la Constitución Federal, a mi entender no es así. En primera instancia porque la figura de revocación de mandato como se concibe en la legislación yucateca impugnada, la entiendo como un mecanismo de democracia participativa, mediante el cual una parte significativa de la comunidad electoral local, un 65% de la lista nominal de electores puede promover en forma directa la destitución de los representantes electos a través del sufragio antes

de que concluyan su período y corresponde al órgano legislativo, que a su vez, detenta la representación ciudadana local, determinar la revocación del mandato.

Uno de los derechos fundamentales reconocidos tanto en el ámbito constitucional mexicano como en los instrumentos de carácter internacional que ha suscrito nuestro país, es el referente a votar y ser votado, esto es, todas las personas tienen el derecho inalienable de poder elegir a través del sufragio a las personas que llevarán su representación ante los órganos de gobierno de un determinado Estado, y a su vez, a que esta persona sea elegida.

Sin embargo, el ejercicio de este derecho fundamental no solamente llega hasta aquí, sino que tiene una dimensión que, en mi opinión, va más allá del simple hecho de emitir un sufragio. No podemos perder de vista que la democracia es un sistema de derechos, y los derechos se encuentran entre los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático.

Para satisfacer tales exigencias, la democracia y los derechos que le son inherentes deben estar efectivamente a disposición de los ciudadanos, cuestión que se logra, en principio, con el establecimiento a nivel normativo de mecanismos prácticos; es decir, tanto reales como efectivos en cuanto a la disposición que se tenga de ellos, pues de no estarlo, el sistema político es sólo aparentemente democrático.

Por tanto, los ciudadanos podrán proteger sus derechos e intereses frente a los abusos del gobierno y de aquéllos que lo controlan e influyen en él, si y sólo si participan plena y activamente en la actuación del ejercicio del poder público.

Consecuentemente, si la democracia en sí misma es un principio que constituye la vía fundamental para conseguir otros principios fundamentales tanto de los ciudadanos gobernados como de los

que los gobiernan entonces, resulta permisible la remoción de quién fue elegido para acceder al poder a través de un proceso de elección popular, pues se convirtió en un producto él mismo de la democracia; así, para escenificar de manera adecuada la justificación de revocar el mandato de un funcionario público electo popularmente, es necesario señalar que la figura del mandato popular es la base del Estado representativo puesto que a través de ella es como la ciudadanía accede al ejercicio del poder público para tomar parte de las decisiones políticas fundamentales; es así entonces, que las instituciones o figuras jurídicas que otorgan oportunidades democráticas de participación y de activismo ciudadano, son necesarias para la efectividad del sistema democrático. Resulta también fundamental establecer que la democracia participativa se refiere a las formas de participación que complementan a las instituciones de la democracia representativa, produciéndose una serie de procedimientos democráticos fundados, y establecidos con la participación ciudadana que constituyen componentes fundamentales para asegurar y desarrollar la capacidad y legitimidad del ejercicio del gobierno democrático; la representación política juega un papel indispensable en la sociedad, pues se emplea como expresión de la razón efectiva de la norma constituyente en la que se sustenta la unidad política. Así, resulta elemental saber que es el consentimiento de los gobernados el que servirá como la principal acción por la cual el poder se legitima, pues a partir de ahí el ciudadano lo considerará como el que puede ejercer la autoridad y mando del gobierno; sin embargo, el gobernante requiere que su permanencia en el ejercicio de su cargo, también se encuentre legitimada no solamente a través de las normas, sino con su propia actuación para seguir contando con la aceptación ciudadana. Así, conforme los criterios antes expuestos, la revocación del mandato popular se erige como una institución democrática fundamental y no sólo como un mecanismo procedimental para separar, reemplazar a un servidor público de su

encargo, ya que a través de ella se legitima la decisión popular de separar a los funcionarios públicos cuando estos dejen de inspirar confianza a quienes los eligieron estatuyéndose como un control permanente de los votantes sobre los funcionarios públicos, haciendo real y efectiva la ejecución del derecho de reemplazarlos en cualquier momento como lo señala el artículo 39 constitucional, edificándose entonces como un mecanismo democrático, activado por los ciudadanos en donde además opera como correctivo de deficiencias de funcionamiento de las instituciones democráticas de representación.

No existe posibilidad de considerar la existencia de la democracia si no se entiende como una forma de vida de acuerdo con el artículo 3° de nuestra Constitución y ésta no se produce sin la efectiva existencia en la realidad social, de ahí que surge la exigencia de contar con mecanismos jurídicos a través de los cuales se establezca un régimen más fuerte que ayude a consolidar una sociedad más instruida y preparada que al mismo tiempo tenga la capacidad efectiva de participar de manera activa en el ejercicio y en el llano ejercicio de un mandato popular. Por ende, hoy en día la estructura política tiene que corresponder al ciudadano y atender teleológicamente el equilibrio de oportunidades y la igualdad política, pues visto así, la Constitución como premisa de convivencia también exige para sí que en un gobierno democrático se obedezca la exigencia de cumplir sus principios rectores y en el que sus miembros tengan el mismo derecho a participar en las decisiones políticas de su asociación. Todo ello se logra con una participación efectiva; es decir, que todos los miembros tengan oportunidades iguales y efectivas para hacer valer sus puntos de vista sobre cómo hacer la política y que esto sea conocido por sus miembros con una igualdad de voto, comprensión ilustrada, con políticas de asociación que deben estar siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si estos así lo deciden y con plenos derechos de ciudadanía, máxime cuando son acordes con el propio sistema

constitucional. Ahora, el proyecto para sustentar la propuesta de inconstitucionalidad de la norma que nos ocupa, señala medularmente que la Constitución Federal no permite la separación del cargo de un funcionario público electo popularmente, salvo, únicamente por haber incurrido en causas de responsabilidad, acorde con lo previsto en el Título Cuarto de nuestra Constitución Federal.

Es cierto, que la Norma Suprema en este título, que la norma Suprema Corte, en este título, diseña un sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se instituye como una garantía constitucional de control sobre la función del servidor público y que tiene por objeto sancionarlos por los actos u omisiones en que incurren en el desempeño de sus respectivas funciones de acuerdo con el tipo de responsabilidad que se les impute: política, penal, administrativa o civil, destacando que las sanciones para la responsabilidad política y penal podrán consistir, en su caso, en la destitución y/o separación del cargo, igualmente confiere a las entidades federativas la atribución de establecer en su normativa interna qué funcionarios tendrán el carácter de servidores públicos para efectos de la responsabilidad política, penal, administrativa y civil; así como cuáles serán las conductas que actualizarán su procedencia y las sanciones relativas; sin embargo, a mi entender, y contrario a lo que argumenta el promovente y lo que se contiene en el proyecto que está a nuestra consideración, este tipo de mecanismos de control no excluye la posibilidad de que el Legislador ordinario estatal pueda configurar un mecanismo de diversa índole para separar a funcionarios públicos del encargo que obtuvieron a través de la vía del sufragio, máxime cuando con esto se brinde una participación significativa a la ciudadanía al no existir por un lado disposición constitucional expresa que establezca que la única vía para separar de su cargo a un servidor público de elección popular sea por medio de mecanismos de responsabilidad; y por otro, tampoco existe una prohibición expresa para que pueda



configurarse otro que sea acorde con la naturaleza y fines de un sistema democrático. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente. Yo creo que lo que anotaba la Ministra Luna es muy importante, porque hace la distinción entre un procedimiento de responsabilidad que lleva a la destitución por un procedimiento distinto que es el de revocación del mandato y que en el asunto que nos mencionaba se hace alguna consideración respecto de la naturaleza de ambos procedimientos. Yo creo que es importante, porque aunque finalmente llevan al mismo resultado que es la separación del cargo, de cualquier manera creo que es fundamental determinar que no estamos ante un solo procedimiento de responsabilidad. El proyecto lo maneja así y concluye que como no es un tipo de responsabilidad reconocida en el Título Cuarto de la Constitución por lo tanto es inconstitucional.

Yo estoy de acuerdo en que es inconstitucional, pero no porque constituya un tipo de responsabilidad diversa sino porque constituye una causa distinta, no por responsabilidad de revocación del mandato que tampoco está previsto en la Constitución Federal, y por lo tanto aunque en principio hay una libertad de configuración; de los Estados es cierto que se ha afirmado en muchas ocasiones que se tiene esa libertad de configuración, de cualquier manera tiene que atenderse a las reglas básicas y a las instituciones establecidas previamente en la Constitución Federal, porque en este caso no se deja ni siquiera a los propios electores la decisión de la revocación del mandato, pues si bien es cierto que se activa por ellos no se determina por ellos, la determinación la hace el Congreso con ciertas votaciones según se trate de gobernador o se trate de los diputados, pero finalmente es una cuestión en la que

directamente no intervienen los electores más que como promoventes pero no como decisorios de esta cuestión.

Por ello coincido en la inconstitucionalidad de la norma, primero porque en la Constitución Federal no está prevista como una forma, —no de responsabilidad— de separación del cargo y por otro lado porque tampoco deja en mano directa de los electores esta determinación, con lo cual hasta se correría el riesgo de que se pensara una invasión de poderes, porque estaría el Poder Legislativo determinando la permanencia o no de un Poder Ejecutivo electo popularmente y en la cual la decisión de la terminación de este mandato no la hace directamente el elector que fue el que le confirió el cargo; por eso yo coincido con estas diferencias que he expresado. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente.

Yo no voté el precedente que se refiere en este asunto, de tal manera que más que un cambio de criterio voy a expresar por primera vez mi opinión sobre el tema.

A mí me parece en primer lugar, que los argumentos que se dan en el proyecto no son plausibles para llegar a la conclusión; es decir, el Título Cuarto de la Constitución el “De responsabilidades de servidores públicos” que establece la responsabilidad política, administrativa, civil y penal de los servidores públicos, no implica, primero, que no pudiera haber otro tipo de responsabilidad, y segundo, que incluso, dentro de esa misma responsabilidad, sea un régimen cerrado, pero creo que en el caso de revocación de mandato, no estamos en presencia de una responsabilidad como la entiende el Título Cuarto de la Constitución, estamos en presencia

de una sanción “entre comillas” una sanción desde el punto de vista político de la ciudadanía a alguien que está desempeñando un cargo, y a decir de la ciudadanía, porque el sesenta y cinco por ciento del listado nominal tienen primero que estar de acuerdo en esto, que no es un porcentaje menor, considera que no es merecedor de seguir en el cargo.

Yo creo que en su caso, la argumentación sobre la constitucionalidad de esto tendría que venirse a dar en términos de nuestra democracia representativa de cómo juega esta revocación de mandato, si es conteste o no, acorde o no a un sistema donde hay plazos fijos en la Constitución General, donde hay ciertas cuestiones también que tienen prohibidos los Estados, pero el hecho de que una figura no se contenga en la Constitución General, no me parece que de ahí derive su inconstitucionalidad; yo no veo aquí que estemos ni en una prohibición expresa a los Estados, ni en una prohibición relativa, ni en una inhibición, ni en ningún otro tipo de cuestiones que puedan desprenderse, de manera clara, del texto constitucional.

Pudiera darse una argumentación sistémica sobre cómo opera el sistema representativo en un sentido o en otro, que creo que por ahí tendría que ir la solución, yo por eso, en principio, me parece adecuada la interpretación que hace la Ministra Sánchez Cordero de que, de entrada, no creo que esta figura, por sí misma y por contrariar, según esto, al Título Cuarto, sea inconstitucional.

Creo que el debate se tendría que dar en otra vertiente, que tendríamos que discutir sobre un texto, ya en blanco y negro, cómo funciona esto, cómo opera, de tal manera que, reitero, a mí en principio me parecen plausibles las razones que da la Ministra Sánchez Cordero, y sin que implique esto un pronunciamiento fuerte de mi parte sobre la constitucionalidad o no de esta figura, sí creo que en principio es constitucional, salvo que se construyera una

argumentación, desde otra vertiente que tendría que ¿Está temblando?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, está temblando.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Sí, fue la alarma sísmica, señor Presidente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Y sigue temblando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tenemos que hacer el procedimiento de evacuación.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Sí, porque está muy fuerte, demasiado fuerte.

**(SE SE DECRETÓ UN RECESO EN LA SESIÓN POR SISMO A LAS 12:05 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 12:25 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Reanudamos la sesión. Está en el uso de la palabra el señor Ministro don Arturo Zaldívar, después el señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Ya estaba por concluir mi intervención cuando tuvimos que cumplir con el protocolo debido al temblor. Simplemente para concluir y retomar un poco porque nos perdimos la secuencia y la ilación que llevábamos en el asunto, yo no comparto el criterio –decía– de que a partir del Título Cuarto se considere que la revocación de mandato es una responsabilidad de servidores públicos no prevista en la Constitución y por ende inconstitucional, creo que en su caso, la revocación de mandato por el hecho de no estar prevista no deviene en inconstitucional sino que debíamos de haber hecho una argumentación en términos de democracia

representativa y todo el sistema electoral y de permanencia en el mandato que establece la Constitución General de la República.

En principio no podría pronunciarme entonces por esta inconstitucionalidad y decía que me parecían plausibles, también en principio los argumentos de la señora Ministra Sánchez Cordero, para sostener la constitucionalidad de la institución como tal, ya cómo se regula, en fin, creo que ese sería un tema posterior y también quiero decir que este primer acercamiento al tema no vincula que una reflexión posterior sobre otras premisas pueda llevarme a variar este punto de vista, porque el proyecto –reitero– está construido con el precedente –en que no participé– de asimilar la revocación de mandato a una sanción por responsabilidad de servidores públicos y ésta sería mi intervención Presidente, gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. Este tema me parece que es muy importante y las manifestaciones de hoy en la mañana han sido –además de la sísmica, desde luego– han sido sumamente ilustrativas. Yo creo que invocar el artículo 3 es un asunto importante en cuanto a las categorías con las que se construye la educación pública como a un elemento general de referencia del sistema democrático, pero creo que de ahí difícilmente salen los elementos de regulación de la propia democracia, el hecho de que se diga que éste es un país, o un Estado donde debe prevalecer la democracia, creo que queda sujeto a las propias condiciones funcionales de la democracia.

Yo lo primero que quisiera manifestar es que vivimos en un sistema presidencial. El sistema presidencial se diferencia y se ha diferenciado históricamente del sistema parlamentario por el hecho de –precisamente– tener períodos fijos y cerrados, no períodos abiertos y movibles, éste creo que es un elemento de enorme

importancia, precisamente el conjunto de iniciativas que están presentadas en la Cámara de Diputados, desde la reforma del Estado y diversos elementos que se han postulado llevan a introducir, ya sea un régimen semi-parlamentario, semi-presidencial, mixto, en fin, en cualquiera de las denominaciones que se hacen, pero eso es precisamente –lo que me parece– que se está tratando de superar, un régimen de carácter presidencial, que a diferencia del régimen parlamentario, saben los distintos electores y elegidos cuándo empiezan, cuánto duran y cuándo acaban sus mandatos, con independencia de que exista o no una posibilidad de reelección, entonces, creo que el telón de fondo no es la democracia como una invocación sino el sistema presidencial que rige nuestro orden jurídico.

En segundo lugar, yo en el artículo 35, fracción II –ya dentro de las reglas– encuentro una prerrogativa general para ser votado en los cargos de elección popular y no encuentro expresamente una determinación para que se me pueda revocar el mandato una vez que fue electo, que esto sea deseable en términos de depuración de democracia, en términos de apertura ciudadana, en términos de cualquier condición que se quiera, me parece muy interesante, pero eso me parece que –precisamente– va en contra, en principio, de un régimen representativo que se ejerce en sistema presidencial donde hay una prerrogativa ciudadana para plazos fijos.

Si seguimos avanzando en la Constitución, el párrafo segundo del artículo 41, en el que se establecen todavía reglas de carácter general, recordamos todos que es hasta la fracción II, donde empiezan las reglas específicas de la Federación, en el párrafo primero, en el párrafo segundo y en la fracción I, lo hemos determinado como elementos que son propios de todos los órdenes. Dice este párrafo segundo que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Creo que la manera de renovarse es con

elecciones periódicas, salvo los casos de excepción que la propia Constitución señala.

Coincido con lo que decían hace un rato el Ministro Zaldívar, lo planteaba en forma de una pregunta, el Ministro Aguilar, la Ministra Luna Ramos, en el sentido de que una explicación sola de responsabilidad política no es suficiente, creo que la responsabilidad política u otro tipo de responsabilidad, que permite la separación del cargo, se entiende precisamente a cuento de esta prerrogativa que yo tengo para participar en una elección donde la renovación de mi cargo se dará o por vía de la ausencia de uno de los titulares y de ahí que la propia Constitución prevea fórmulas para el registro de candidaturas o por vía de las elecciones periódicas mediante las cuales se concluye o debe concluir el mandato para el cual fui electo.

Finalmente, en el artículo 116 creo que también hay algunos elementos interesantes, primero: Artículo 116. Fracción I. “Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.” Pero éste es un límite de duración máxima y otra vez me parece que esto abona la idea de que esas renovaciones se dan por períodos fijos. En segundo lugar, la fracción II del propio artículo 116, me parece que también señala esta condición de periodicidad, y finalmente en la fracción IV, inciso a) se dice que la jornada comicial deberá tener lugar un día fijo del año que corresponda, el primer domingo de julio del año que corresponda; es decir, a mí me parece que esto lleva —voy a tratar ya de sintetizar— a abonar la idea de que precisamente por estar nosotros anclados en un sistema de carácter presidencial, se elijen en día determinado, se inician en día determinado los períodos, se concluyen en días determinados los períodos, en algunos casos como son los federales se prevén plazos, en algunos casos como son los locales, sólo para el gobernador del Estado, y esto me parece entonces que es relevante.

Creo que tienen razón, lo planteó la señora Ministra, quienes entienden que éste es el argumento central y que éste debe ser el corazón del argumento. Ahora, ¿Tiene importancia señalar lo del artículo 109 no como elemento de confusión de responsabilidad y de responsabilidad administrativa o cualquier otra y de elementos electorales? Sí. Lo que se está simplemente diciendo es que el artículo 109 fracción I, lo que permite es una sola forma de salida de quien está en el ejercicio del cargo, con independencia de la conclusión de su mandato y que esa única forma de salida que existe, es la vía de la responsabilidad, esto creo que así entendido, sí cobra sentido, pero el otro, pues no, no tiene sentido, porque es decir: claro, pero hay que me parece que ahí sí y como lo decían insisto la Ministra Luna, el Ministro Aguilar y lo reforzaba después en vía de un cuestionamiento el Ministro Zaldívar, hay que decirlo —me parece— en este sentido de lo importante son los plazos fijos propios del sistema presidencial y la única vía de salida es la responsabilidad. Ahora bien, que se puedan prever otras, pues sí, pero justamente por ser excepciones a esta duración definida hay que ponerlas en la Constitución y creo que ahí sí no son disponibles ¿Por qué? Porque sería tanto como establecer la disponibilidad de las condiciones generales de un régimen en el cual estamos y de las condiciones generales de duración de quienes han sido electos a partir de lo que determinen las Legislaturas. En lo general suelo ser deferente hacia las condiciones de los Estados, pero éstas sí me parece que son reglas muy básicas de la construcción de la representatividad política y precisamente es lo que mantiene anclada la representatividad política.

Que en los próximos años —para como van las cosas en el país— y las discusiones que tenemos de reforma del Estado, esto se modifique pues muy bien, eso será decisión del Constituyente, pero yo en este momento sí encuentro que hay serios problemas



precisamente en términos de democracia, representatividad y elecciones, y duraciones fijas de los cargos para disponer de las personas que han sido electas democráticamente y tienen una legitimidad para ocupar su cargo. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Muy brevemente para sumarme a quienes han, digamos de alguna manera, contraargumentado, yo no lo pensaba hacer, a quienes se han manifestado por la constitucionalidad, y simplemente para un par de precisiones porque compartiría la opinión recientemente expresada por el Ministro Cossío Díaz y las previas de la Ministra Luna Ramos y del Ministro Aguilar Morales, yo simplemente matizaría.

Entiendo que cuando el Ministro Cossío Díaz se está refiriendo a nuestro régimen presidencial, lo hace en contraposición al parlamentario en donde normalmente existe la posibilidad de convocar a elecciones adelantadas o la revocación del mandato, creo que en ese sentido está establecido.

Yo lo único que precisaría y matizaría, creo que es en ese sentido es que en nuestro régimen presidencial no puede haber todavía la revocación del mandato por las consideraciones constitucionales a las que se han referido.

Yo subrayaría que en nuestro régimen de responsabilidades en el Título Cuarto hay una parte que se refiere a las responsabilidades, déjenme llamarle federales, y otras que constriñen y limitan a los órdenes locales.

El artículo 108 en su último párrafo y el artículo 109 en su primer párrafo, precisamente —en mi opinión— son la base fundamental

de esta situación; si lo vemos, el último párrafo del artículo 108 dice: “Las Constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

Y el primer párrafo del artículo 109, dice: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones”. Consecuentemente es un marco constitucional que también está dirigido a los órdenes locales.

En este sentido yo convengo con los argumentos que se han dado de que en la revocación de mandato sería una forma, un tipo de sanción si se quiere ver de carácter popular, etcétera, pero un tipo de sanción para la pérdida del cargo, y nuestra Constitución Política no establece esa posibilidad ni para el orden federal, ni para los órdenes locales hasta ahora. Por esas razones yo también estaré con el proyecto y con los ajustes, si es que así lo acepta el Ministro ponente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, después el Ministro Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Celebro mucho estas últimas intervenciones porque precisamente creo que por ahí es donde debemos tratar de construir una solución. Hay una primera consideración que me parece muy importante que hacía el señor Ministro Cossío Díaz. En un sistema presidencial no puede haber revocación de mandato

porque hay períodos fijos, a diferencia de un sistema parlamentario donde sí los puede haber.

Esto, en principio, me parece que sería correcto, sin embargo, si nos atenemos al sistema, por ejemplo los Estados Unidos de América, que es el modelo del sistema presidencial, encontré por lo menos diecinueve Constituciones de Estados de la Unión Americana que permiten revocación de mandato en diferentes situaciones, en diferentes momentos.

Ahora, esto no quiere decir —por supuesto— que tengamos nosotros que decir: Como allá en ese sistema presidencial se vale, en el nuestro también, simplemente tenerlo como un referente de que no es necesariamente contrario al sistema presidencial como tal.

Lo que sí me parece que es muy importante, es analizar estos argumentos constitucionales que se han dado, no tanto a la luz de la responsabilidad; es decir, la Constitución prevé elecciones periódicas y en principio por plazos fijos en ocupar el cargo, y también decía el Ministro Cossío Díaz puede interpretarse la Constitución, como que hay una sola salida de excepción, cuando estás en alguno de los supuestos del Título Cuarto. En este sentido haría lógica la argumentación.

Yo sigo teniendo dudas de que estos preceptos necesariamente tengan que tener esta interpretación en sentido fuerte como una inhibición a los Estados a poder prever una revocación de mandato; sin embargo creo que el punto es opinable, pero que la construcción, cualquiera que fuera, aunque fuera la que se inclina por avalar la constitucionalidad, en mi opinión, en mi modesta opinión, tendrá que ser construida sobre esas bases, sobre las bases de que el sistema representativo, el sistema constitucional no se compadece con una revocación de mandato. Yo sigo teniendo serias dudas sobre esta afirmación, pero me parece que también

hay argumentos de mucho peso que lo convalidan; una cosa es cierta, nuestro Constituyente no tuvo en mente que hubiera una cuestión de revocación de mandato, pero también hay una libertad de configuración de los Estados, y creo que en este caso en particular se está haciendo uso de esta libertad de configuración que sí viene a ser un atemperamento a los períodos fijos, porque habría que hacer entonces una elección o un proceso de sustitución, dependiendo de cuándo se dé esta revocación de mandato, etcétera, pero de cualquier manera considero que el tema es de una enorme relevancia, porque es un punto sobre el cual se está discutiendo mucho, también a nivel local, claro si se diera esta reforma a nivel de la Constitución General, pues ya sería otro problema, pero en esta situación nuestro sistema representativo lo permite o no lo permite, no como una sanción, sino como una figura que viene de alguna forma a modificar cómo han jugado los períodos fijos hasta este momento en nuestro país.

Sigo teniendo serias dudas sobre la inconstitucionalidad del precepto, pero de cualquier manera reitero, creo que se debería de buscar una construcción argumentativa sobre las bases que ya se han venido sosteniendo aquí. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar, señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. También estoy por la inconstitucionalidad del precepto definitivamente, suscribo lo que han dicho la Ministra Luna, el Ministro Cossío, el Ministro Franco y el Ministro Aguilar, creo que de tanto usar las palabras, nosotros mismos, o las expresiones, las vamos desgastando y vamos perdiendo hasta el sentido del contenido que tienen, solemos decir que la Constitución Política que nos rige, entre otras tantas denominaciones sinónimas usamos

también la de Pacto Federal, Pacto Federal para referirnos a esta Carta Fundamental, Norma Fundante, en fin.

Sí es un Pacto Federal, porque así lo establece el artículo 40 de la Constitución, el cual dice que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida, según los principios de esta Ley Fundamental, de este Pacto Federal”. Y en este Pacto Federal en ninguna de sus partes, de sus artículos viene la posibilidad de revocación de mandato, tanto por lo que ya se ha dicho acá de que somos un régimen representativo, presidencialista, se elige al titular del Ejecutivo por un período concreto, por un período cierto y determinado, y definitivamente la revocación de mandato no está contemplada en ninguna parte de nuestra Constitución Federal. ¿Qué puede venir después si seguimos en esta construcción de un México correspondiente al siglo XXI? Pues pueden venir muchas cosas, pero en este momento no existe ninguna posibilidad en una República representativa, democrática y federal, como la nuestra, de que se dé la figura de la revocación de mandato, con todo respeto. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente. Desde luego acepto que la propuesta modifica el precedente de Chihuahua; lo hice así tomando en cuenta lo que dispone el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal, para los Municipios, en donde en el mismo procedimiento de responsabilidades se menciona la revocación del mandato.

Dice: “Las Legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido, y suspender o revocar el

mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan”.

Esto está enclavado dentro de los procedimientos de responsabilidad de los servidores municipales, aun los de elección popular. Pero entiendo el sentir del Pleno en que nos ajustemos más al precedente, y que digamos que la única salida posible de un puesto de elección popular es la de las responsabilidades y entre ellas no figura la revocación del mandato, por las razones que ampliamente se han dado en esta sesión.

Con todo gusto si el sentir mayoritario aprueba el sentido del proyecto, haré el engrose en esos términos, y lo distribuiré para su consideración; y si fuera oportuno señor Presidente, pues creo que debe votarse el tema.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está suficientemente discutido. Tomamos una votación señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** A favor del proyecto ajustado.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Estoy en contra del proyecto, y mencioné el artículo 3º, quizá por el artículo que leía en la mañana.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** En el mismo sentido.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, consistente en declarar la invalidez del artículo 30, fracción XLI, de la Constitución de Yucatán.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: HAY DECISIÓN EN ESTE TEMA.**

Señor Ministro ponente, recuerdo a ustedes que estamos tomando votaciones definitivas. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Para anunciar que haré voto particular, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, se toma nota. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por favor señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En el Considerando Quinto se analizan dos temas que están relacionados con el mismo precepto 70 de la Constitución del Estado de Yucatán, daré cuenta

uno por uno, porque aunque se refieren al mismo artículo, tienen autonomía e identidad propia cada uno de ellos.

En este Considerando se propone en el primer tema reconocer la validez del artículo 70, fracción III de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que establece la acción por omisión legislativa o normativa en los términos que ustedes conocen. Dice la fracción III: “De las acciones contra la omisión legislativo o normativa, imputables al Congreso, al gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma”.

El párrafo final de esta fracción III dice: “La resolución del Pleno respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, se otorgará un plazo de seis meses para subsanar la omisión”.

Las consideraciones fundamentales para reconocer la validez es porque se estima en el proyecto que la acción por omisión legislativa no genera la posibilidad de que el Poder Judicial del Estado afecte el ejercicio de la facultad soberana del Poder Legislativo o la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo y tampoco la potestad normativa municipal; por lo tanto, no se trasgreden los principios constitucionales de no dependencia y no subordinación.

Se dice que tampoco existe subordinación de un Poder respecto de otro, ya que la acción del Poder Judicial no determina el sentido de la normatividad que debe emitirse y tampoco es el Poder Judicial quien genera la obligación de legislar, sino que ésta es de rango constitucional. Éstas son las razones fundamentales que sustentan



esta parte del proyecto y queda a la consideración del Pleno señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro ponente. Está a su consideración. Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. Yo estoy con el sentido de la consulta en cuanto a la impugnación que se hace del artículo 70, fracción III, de la Constitución de Yucatán, y la consulta concluye que es constitucional esta norma, pero no estoy de acuerdo con las consideraciones en que se sustenta la consulta dado que, en mi opinión, de lo que necesariamente tenemos que partir –primero que nada– es de que en un sistema federal como el nuestro, a la par de los medios de defensa de carácter jurisdiccional que prevé la Constitución Federal –y de los cuales conoce este Tribunal Constitucional– las entidades federativas también tienen la facultad de prever –a su vez– aquellos medios de defensa de sus propia norma constitucional, a lo que doctrinariamente se ha llamado “la justicia constitucional local”, la que precisamente tiene su origen –descansa– en la salvaguarda del orden constitucional estatal –de la entidad federativa de que se trate– a través de los medios de control constitucional que establezca el Constituyente Permanente estatal, otorgando a un Tribunal ubicado dentro o fuera del Poder Judicial, la facultad para conocerlos; en este caso, en Yucatán se trata del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, que es el que precisamente en ejercicio de esta función revisa la actuación de los otros Poderes para verificar su correspondencia con la Constitución local, por lo que no podría hablarse de una violación al principio de división de poderes. Yo no lo concibo así, por el contrario, estos medios de control buscan el respeto a la supremacía de la norma constitucional del Estado de Yucatán a partir –entre otros aspectos– del debido funcionamiento de los Poderes estatales.

En ejercicio de esa facultad, el Constituyente de Yucatán estableció –entre otros medios de control constitucional local– la acción por omisión legislativa –que ahora se impugna– por tanto, la premisa en que se sustenta el reclamo de inconstitucionalidad de la accionante es porque el Poder Judicial –dice– controlará el ejercicio de la facultad soberana del Poder Legislativo, controlará la facultad reglamentaria del Ejecutivo y controlará la potestad normativa de los Municipios.

Esto sería en todo caso cuestionado siempre respecto de cualquier otro medio de control constitucional dado que esa es la finalidad, el control de los actos y de las normas generales de las autoridades estatales, sobre todo en aquellos medios mediante los cuales se examine la conformidad de normas generales a la Constitución del Estado, como es la acción de inconstitucionalidad, por ejemplo, ese es el caso, pero esto podría llegar incluso a nuestra propia función como Tribunal Constitucional a nivel federal, que pudiera ser cuestionada con esos mismos argumentos.

En este sentido, lo que es relevante en este caso –pienso– es dejar en claro que la justicia constitucional local de Yucatán implica precisamente un control constitucional de actos y normas generales de las autoridades estatales por parte de un Tribunal Constitucional en aras buscando siempre la salvaguarda constitucional que la propia norma constitucional prevé, esto es, es la Constitución de Yucatán la que prevé las garantías procesales para su protección por lo que de ninguna manera podrá hablarse de una violación al principio de división de poderes.

Así pues, tratándose concretamente de esta acción por omisión legislativa, del propio precepto que se impugna se desprende que lo que se busca es que el mandato constitucional estatal de legislar en determinada materia se cumpla, no es el Tribunal Constitucional local el que por sí está obligando a alguna autoridad estatal, sino es

el orden constitucional de Yucatán y el Tribunal sólo lo está poniendo en evidencia, lo está poniendo de relieve, lo que de ninguna manera incide en la facultad legislativa o en la facultad reglamentaria pues éstas dos se desarrollarán dentro de los cauces que para ello también establece el marco constitucional y en su caso y de acuerdo a las necesidades y a la dinámica que la sociedad requiera.

Esto es, la acción por omisión legislativa desde mi punto de vista, de ninguna manera incide en la parte formal ni sustantiva de la emisión de leyes o de reglamentos, simplemente se limita a verificar si dicha omisión existe o no y en su caso ordena que se cumpla el orden constitucional estatal; en ese sentido, lógicamente, en un medio de control constitucional como el que estamos analizando, si el resultado del examen constitucional por parte del Tribunal Estatal es en el sentido de que sí existe omisión legislativa ésta —la omisión— se debe subsanar a la brevedad posible a fin de que la violación constitucional no continúe, no permanezca, pues de lo contrario el medio de control no tendría ningún sentido.

Por tanto que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán ordene que se emita la norma general omisa y dé un plazo para ello, tampoco pienso que incida en el principio de división de poderes o de las funciones legislativas, ejecutivas o propias de los Ayuntamientos, pues el mandato de legislar que es una obligación, lo contiene la Constitución y ante su incumplimiento evidentemente debe subsanarse, lo que además se satisface con los plazos que para ese efecto prevé la norma que se impugna y que permiten la consecución del procedimiento legislativo o reglamentario correspondiente.

Por estas razones, señor Presidente, señores Ministros a mi juicio el artículo 70, fracción III de la Constitución estatal de Yucatán es constitucional y debe reconocerse su validez. Muchas gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente, yo estoy de acuerdo con el proyecto, nada más quiero hacer una serie de consideraciones porque no quiero aparecer como contradictorio, yo me he opuesto y mi criterio ha sido que en materia federal y cuando hemos analizado este tema, no procede los medios en el caso de omisiones precisamente con el argumento que ahora me obliga a apoyar el proyecto porque en la Constitución Federal y en el régimen nacional o federal no está prevista esa facultad expresamente.

En cambio, en el caso que nos está ocupando, estamos ya reconociendo que hay un Tribunal Constitucional, hasta donde alcanzo a entender ninguno hemos cuestionado la validez constitucional de su existencia y lo que hace el Estado es establecer los medios a nivel local en uso de sus facultades que le competen de manera, como dice la Constitución, soberna aunque hay personas a las que no les gusta esa expresión, es su régimen interno y lo está estableciendo de esa manera, yo no encuentro que con ello se viole ninguna norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y consecuentemente a reserva de escuchar si el Ministro ponente aceptaría algunos ajustes, yo estoy de acuerdo con el proyecto por estas razones. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Franco. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Quisiera mencionar que tratándose de omisiones legislativas, he votado en contra. Claro, las discusiones han sido –como bien lo mencionó el señor Ministro Franco– a nivel federal; sin embargo, en

mi ánimo persisten las mismas razones tratándose de omisiones legislativas en materia local. Entonces, por esas razones votaré en contra señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo señora Ministra Luna Ramos.

Quiero también hacer un comentario previo en torno a la acción en sí misma –la debí de haber hecho en la consideración anterior– pero nada más para recordar que muchos de ustedes habrán visto en los precedentes que me había pronunciado en contra en ese tipo de controles constitucionales a nivel local –tenemos de Veracruz, tenemos de Coahuila y algunos otros–.

Sin embargo, creo que las reformas constitucionales ¡vamos! los tiempos de hoy, todos aquellos argumentos que señalé para constreñir eso, prácticamente han desaparecido. Han desaparecido en ésta mi argumentación, lo que me llevaría no a pensar que estoy ahora votando, haciendo una nueva y mayor reflexión, sino simplemente, las situaciones actuales son las que me están llevando a esta cuestión, y no hay por tanto –creo– contradicción, sino es una adecuación a los tiempos actuales.

En relación con este tema de la omisión legislativa, efectivamente –lo sabemos– se crea una gran tensión entre los Poderes. Entre los Poderes Judicial y Legislativo, hay una tensión natural cuando se da esta situación, y esto nos lleva a compartir –desde mi punto de vista– la propuesta del proyecto y a sugerir que destacadamente se aborde –se hace en el proyecto, pero que se destaque– la forma y el tratamiento que se le da con los estrechos presupuestos procesales, que permiten realmente que no exista ese desbordamiento o que no sea una acción francamente invasiva como sucede en otras Legislaturas locales donde hay una clara invasión –desde mi punto de vista– pero ésta está –creo– que muy cuidada en función de estos estrechos presupuestos procesales, los

efectos, las temporalidades que se marcan, son lo que me hacen estar a favor del proyecto. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Un comentario con motivo de lo que dice la Ministra Luna Ramos.

En general también he estado en contra de que el Tribunal de alguna manera se pronuncie y se sustituya al Legislador, pero éste no es el caso. En este caso no se trata del contenido de la norma, sino simplemente de exigir el cumplimiento de un deber que está en la propia Constitución del Estado y que implica que el Legislador legisle; o sea, que ejerza su función para determinar y establecer las normativas correspondientes que el Constituyente del Estado haya determinado.

Se trata simplemente de una especie de excitativa para que cumpla con su deber, pero sin sustituirse y sin determinar el contenido de las normas y por eso, en ese sentido estoy de acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Aguilar Morales. Si no hay alguna intervención. Señor Ministro Pardo Rebolledo y luego el Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Nada más para fijar mi postura señor Presidente.

No había tenido oportunidad de pronunciarme sobre este tema en concreto; sin embargo, comparto la propuesta del proyecto. A mí me parece que este medio de control de la constitucionalidad de los actos a nivel estatal, es acorde –ya usted lo decía– con el nuevo régimen que se da a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos el año pasado. Y también porque no advierto ninguna afectación al principio de división de poderes, en la medida en que este medio concreto que analizamos, parte de la base, en primer lugar, de que la propia Constitución local establezca la

obligación para la Legislatura de expedir algún ordenamiento legal y –digamos– que el Tribunal Constitucional estatal –que en este caso es el Tribunal Constitucional del Estado– únicamente constata o verifica esa omisión por parte de la autoridad; es decir, el incumplimiento a esa obligación plasmada constitucionalmente y emite o certifica –digamos– esa falta de acción. Así es que en este punto estaré de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Me referiré a la exposición del señor Ministro Valls. La veo muy coincidente con el proyecto. Solamente que entiendo que la resolución del Tribunal Constitucional, sí es vinculante para la Legislatura estatal.

El último párrafo de la fracción III del artículo 70 constitucional, dice: “La resolución del Pleno respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido, y si se trata del Ejecutivo de los Ayuntamientos, el plazo es menor”. Probablemente no está prevista una vía de ejecución como la tenemos en la acción de inconstitucionalidad, la que establece la Constitución Federal o en el juicio de amparo, pero desde luego que una vez que el Tribunal constata que el Congreso o quien deba expedir las normas ha incurrido en falta y así lo resuelve, además concede un plazo, para mí evidentemente es para que esta obligación se cumpla, va a estar ya fuera del plazo establecido en la Constitución, y para que haya omisión tiene que haber transcurrido este plazo, cuando lo hay o no habiendo plazo, por ejemplo: Emitir un código o una normatividad cualquiera se da la necesidad de esta reglamentación, pero creo que hemos sido coincidentes en que esto no afecta la independencia y autonomía de los Poderes.

Recibí, y agradezco, de parte de la señora Ministra Luna Ramos, una nota en la que me hace notar que la Ley Orgánica de los Municipios del Estado, que se menciona en la hoja setenta y cuatro del proyecto, fue sustituida por la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, aquí no he constatado que contenga la disposición de la ley anterior, pero con suprimir el dato queda superada esta mención y así lo haré, en la página setenta y cuatro, en el párrafo intermedio que se diga: “Conforme al proceso establecido en la Constitución local cuya obligación deriva del mandato”, y quitar la referencia, porque sólo se hacía en la ley de los Municipios, puede haber otras donde se obliga al gobernador a emitir ciertos reglamentos, gana el proyecto con esta supresión.

Creo que no amerita que yo incorpore otras modificaciones al texto propuesto y así lo dejaré señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, gracias señor Ministro ponente. Si no hay alguna participación. Vamos a tomar una votación antes de ir a un receso voluntariamente determinado. Y tome votación nominal en tanto que tenemos un voto en contra, si es tan amable.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Mi voto es a favor de la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En esta parte, como lo he venido haciendo en todos los precedentes de omisión legislativa es en contra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Yo estoy a favor del proyecto por las razones que expresé y con la reserva respecto del orden federal.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.



**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con el proyecto y con las salvedades que hice en su momento.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Yo estoy con el sentido del proyecto, me reservaré dado lo manifestado por el señor Ministro ponente a ver el engrose y de ahí determinaré si hago o no voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En este punto estoy a favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, SILVA MEZA:** En favor del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, con salvedades de los señores Ministros Aguilar Morales y Valls Hernández, y el voto en contra de la señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En este tema tenemos decisión y voy a decretar el receso para venir al siguiente del control previo de constitucionalidad.

Decretamos un receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:10 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 13:30 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente.

En el segundo apartado de este mismo considerando, se aborda el tema de la constitucionalidad del artículo 70 fracción IV de la Constitución del Estado de Yucatán, que establece que el medio de impugnación del control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley, estas cuestiones de control previo dice la Constitución, respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley, aprobados por el Pleno del Congreso del Estado, hasta antes de su promulgación y publicación, en el párrafo segundo de esta norma dice: “Las decisiones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, adoptadas por medio del voto de las dos terceras partes de sus integrantes, en la que estime la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso, serán obligatorias para éste”. El proyecto estima que este medio de control resulta inconstitucional, dado que su interposición genera una distorsión del procedimiento de creación de leyes regulado por la Constitución del Estado, ya que interrumpe su flujo y condiciona el ejercicio de las facultades que le corresponden a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que puede incluso significar la prolongación de los plazos constitucionales o legales que rigen para la expedición de los diversos ordenamientos de vigencia anual, incluso tratándose de facultades legislativas de ejercicio obligatorio. Esto es en esencia la razón que sustenta la invalidez de esta parte del artículo 70 fracción IV de la Constitución de Yucatán y queda a su consideración señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente.

Señoras y señores Ministros, con igual razonamiento me parece que es al menos muy discutible el sentido que tiene el proyecto, lo digo con todo respeto por lo siguiente: Me parece que aquí estamos

frente a una figura muy poco explorada nuestro sistema jurídico, que es la posibilidad de que previo a la promulgación y publicación de una norma en este caso, haya la intervención del Tribunal Constitucional para determinar la validez o invalidez de dicha norma. Yo tengo la perspectiva de que enmarcado en lo que hemos venido resolviendo es muy discutible que esto se pueda considerar inconstitucional por las siguientes razones: Hay un Tribunal Constitucional en el Estado, ya lo reconocimos, lo acabo de mencionar hace un rato previo al receso, hasta donde entiendo todos nos hemos pronunciado por la validez de esta figura, el que está determinando esto es el Constituyente del Estado, no es el Legislador ordinario, es el Constituyente que está dando un marco diferente de vías de control constitucional; y consecuentemente, establece ésta como una posibilidad adicional regulándolo en los términos que establece la Constitución. Consecuentemente, me parece que el argumento toral que es el de intromisión, debería reflexionarse por lo siguiente: Lo que se está diciendo es una vez aprobada por el Congreso la norma correspondiente; es decir, el procedimiento legislativo de aprobación de la norma por el órgano legislativo está cumplido; entonces, ciertos sujetos tienen legitimación para plantearle -no es de oficio- para plantearle al Tribunal Constitucional que consideran que es inconstitucional esa norma en relación al marco constitucional estatal, y consecuentemente el Tribunal Constitucional toma conocimiento en ese momento y resuelve.

Otro tema es el problema de los tiempos, de las condiciones, etcétera, estamos viéndolo desde el punto de vista constitucional. Estimo que por estas razones un Tribunal Constitucional estatal que tiene competencia dentro del marco que le compete constitucionalmente al Estado tome conocimiento en estas circunstancias de la inconstitucionalidad. No veo en dónde está la intromisión indebida; si lo vemos, existe por un lado el veto del Ejecutivo. En el caso de Yucatán –quiero decir esto– ambos

Poderes tienen facultad de iniciar leyes, consecuentemente ya hay una intervención del Judicial en este sentido, pero también el Ejecutivo ha tenido tradicionalmente, porque así ha sido nuestro sistema, la facultad de lo que conocemos como veto; es decir hacer observaciones sobre las normas que expide el Congreso y el Congreso efectivamente a diferencia de lo que es en el orden jurisdiccional, el Congreso puede, por mayoría calificada, superar el veto o las observaciones del Ejecutivo, pero esto es, en mi opinión, en razón de las funciones inherentes a cada uno de los Poderes. El Poder Judicial, y siendo un Tribunal Constitucional, pues su razón misma es analizar la constitucionalidad y en su caso pronunciarse al respecto; consecuentemente creo que tomando en consideración la naturaleza del Poder Judicial que actúa en este caso como Tribunal Constitucional, porque recuerden que es el Tribunal Superior de Justicia, pero que se desdobra para estos efectos en dos ámbitos, y en este actúa como Tribunal Constitucional; consecuentemente, estimo que no es inconstitucional el sistema establecido en la Constitución de Yucatán puesto que no vulnera, en mi opinión, ninguna de las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el principio de división de poderes tiene muchas excepciones, inclusive están los órganos constitucionales autónomos que no dependen de ningún Poder; por estas razones, en este momento estoy en contra del proyecto, por la validez del sistema y abierto a escuchar opiniones por si hay alguna que me convenza en sentido contrario. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Franco. Señor Ministro Pardo, luego el Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Presidente. Yo estoy en una postura similar a la que acaba de expresar el señor Ministro Franco.

A mí me parece que el análisis de este medio de regularidad constitucional, como lo es la consulta previa de constitucional, no debe analizarse bajo la perspectiva rígida de la división de poderes sino más bien en la naturaleza propia de los medios de control constitucional.

A mí me parece que precisamente la Constitución, en el caso que analizamos es la Constitución Política del Estado de Yucatán, le concede al Poder Judicial funciones de Tribunal Constitucional local y uno de los instrumentos que le otorga para llevar a cabo esta función, es la vigilancia de la regularidad constitucional de los actos de los demás poderes, es precisamente este control previo de constitucionalidad.

Yo creo que la esencia misma de cualquier medio de control constitucional es precisamente el facultar en este caso al Poder Judicial para que en funciones de Tribunal Constitucional local revise los actos de los otros poderes, y de esa manera no creo que haya una intromisión, como se sostiene en el proyecto, ni mucho menos que se ponga al Poder Judicial por encima de los otros poderes, yo creo que está desempeñando una función atribuida constitucionalmente y desde luego que tiene como finalidad precisamente el que se respete el orden constitucional local; si tomáramos este planeamiento en este caso del promovente que es el Procurador General de la República, a mí me parece que cualquier medio de control constitucional pudiera incurrir en ese defecto si lo analizamos desde esa perspectiva. Yo creo que al contrario debemos en este caso y en todos privilegiar la regularidad constitucional y desde luego propiciar la creación de esta especie de medios de control constitucional, desde luego, con el requisito de que estén previstos en este caso en la Constitución local, y que desde luego, le concedan al Poder Judicial local una atribución extraordinaria de control de la constitucionalidad de los actos, en

este caso concreto, de otro de los poderes, que sería el Poder Legislativo.

A mí me parece que los argumentos que se dan relacionados con que si entonces ya se afecta todo el sistema, el proceso legislativo y que si el gobernador, si promueve un control previo ya no podrá ejercitar su atribución de veto, en fin, esas son cuestiones que tendrán que definirse en la ley secundaria respectiva, son temas, en todo caso, de legalidad, de la manera de cómo se estructura el funcionamiento de este control previo, pero que desde mi punto de vista no podrían trascender a fin de poder establecer la inconstitucionalidad del mismo. En ese sentido, yo también, en principio, estaría en contra del proyecto en este punto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente.

Muy en la lógica de los Ministros Franco y Pardo Rebolledo. Creo que el problema que plantea el Ministro Franco, en primer lugar, es muy atendible.

Creo que aquí el error está en tratar de hacer una diferencia esencial entre el control previo y el control *ex post*, por qué, porque en los dos casos se está logrando -como decía el Ministro Pardo ahora, muy correctamente-, un control de regularidad. Lo que se va a decir es, emites una ley y esa ley con los efectos que se quiera, ese no es el tema ahora de discusión, puede ser conocida por el Tribunal, pues sí, sí puede ser conocida, y en su caso, con ciertas votaciones, puede ser declarada o no inconstitucional.

¿Qué es lo que haría diferente, en términos de control de regularidad constitucional local a un control previo? yo creo que no incorpora ningún elemento esencial, si fuera esta la lógica que

tendríamos que seguir, pues tan grave es impedir en el control previo que concluye el procedimiento mediante el cual se emite una disposición como, en su caso, llegar a declararla inválida una vez que ha producido situaciones jurídicas a partir de su entrada en vigor y por condiciones de irregularidad; es decir, creo que no hay una diferencia de esencia, y esta idea de decir, ¡Ah es que estás interrumpiendo un proceso legislativo! pues sí, pero ese proceso legislativo se interrumpe precisamente para salvaguardar la supremacía de la Constitución.

Una de las características -lo sabemos todos, simplemente lo digo para efectos de mi exposición- de los órdenes jurídicos estatales, es el tener, al igual que el Federal, una Constitución que es suprema y que hace o realiza funciones normativas respecto al ordenamiento, si queremos mantener, precisamente, esa condición de Norma Suprema de la Constitución, tenemos que encontrar o tenemos que admitir que pueden o no existir estos medios de control de regularidad.

Si esto es así, la pregunta sería, entonces: ¿Qué disposición constitucional resulta contraria a esta forma de determinar de qué manera quiere modular su control de regularidad constitucional un Estado de la República? obviamente si dijera: Y las decisiones que nosotros determinemos no podrán ser conocidas por la Suprema Corte de Justicia, pues sería un gravísimo defecto. Si estableciera condiciones distintas a las que prevé el artículo 116 en cuanto a la organización judicial, pues también sería un gravísimo defecto, etcétera, pero yo de verdad no encuentro cuál es el precepto de la Constitución que resulta violado. Y como lo han dicho, tanto el Ministro Franco como el Ministro Pardo Rebolledo, violar el principio de división de poderes, yo precisamente creo que no, porque sería tanto como decir todo, absolutamente todo lo que tiene que ver con las disposiciones legales, es competencia del Congreso, ¿Incluido el control de regularidad de ellas? Si la respuesta es no, pues da

igual que el control sea previo o sea un control posterior, porque lo que ahí se está introduciendo no es un elemento, insisto yo, de esencia.

Por estas razones y por no encontrar, como, insisto lo hacen el Ministro Pardo Rebolledo y el Ministro Franco un elemento fundamental de inconstitucionalidad, yo también estaré en contra de esta parte del proyecto. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente. A mí me inquietan mucho las manifestaciones anteriores.

Cuando se pide la intervención del Tribunal Constitucional para que previamente determine acerca de la regularidad de una futura ley, realmente lo que está dictaminando es un proyecto de ley, esto existe en algunos países –pocos países– con malos resultados, por cierto, hasta donde lo sé, porque han determinado la regularidad constitucional de cierto proyecto de ley, que luego se convierte en ley, es impugnada entre ellos por otros medios de control y tienen que reconocer su inconstitucionalidad, produciendo esto cierto grado de desprestigio o bien, esto es vinculativo. ¿Vinculativo para quién? Pues –para empezar– para el órgano de control de regularidad constitucional, si ya predeterminó que la norma es constitucional, ninguna impugnación que se haga ante él mismo podrá tener fuerza y brío por el carácter vinculante y ¿qué es lo que resulta de esto? Pues de esto resulta que con esta impugnación que se hace a un proyecto de ley, lo que realmente sucede es que se mutila –se expolia– un medio de control de regularidad constitucional dirigido en contra de la ley en su momento, o sea, por esta anticipación de determinar la cuestión de constitucionalidad, lo que se está haciendo si es vinculativo es limitando absolutamente



otro medio de control, ya se declaró previamente su regularidad constitucional, si esto no es así, y es nada más aproximadamente o tentativamente, pues cae en descrédito el Tribunal Constitucional correspondiente ante la objeción precisa y determinada de la irregularidad de determinada norma, pongamos por caso, tiene que llegar a la conclusión de que sí, que es contraria a la Constitución y ¿qué pasó con su determinación previa? Nuevas y profundas reflexiones, gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. Como lo decía yo hace un rato al ocuparnos de la acción por omisión legislativa, yo creo que debemos partir ante todo de que es facultad soberana que tienen las Entidades Federativas para establecer los medios de control jurisdiccional que les permitan salvaguardar su propio orden constitucional estatal, y también en su caso, la reparación ante una violación por parte de las autoridades estatales y todo esto se regulará a detalle en ley. Yo creo que de ahí tenemos que partir en esto porque en este caso, el Legislador estatal de Yucatán establece en su propio orden constitucional el control previo de los proyectos de leyes aprobados por el Congreso del Estado, este control previo a cargo de un Tribunal, del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Aquí yo no advierto de qué manera esto puede vulnerar a la Constitución Federal, puesto que la justicia constitucional descansa en que a un Tribunal se le encomienda revisar que los actos y las normas generales de las autoridades estatales, entre ellos, los Poderes Legislativos, sean conformes con la Constitución local o federal a través de distintos procedimientos constitucionales, entre ellos, éste, el llamado “control previo”. Como la consulta lo reconoce, el control previo es de carácter preventivo, pues tiene por objeto evitar que leyes que violenten la Constitución federal o la Constitución local sean promulgadas con el consiguiente

perjuicio para la sociedad sujeta a esas leyes, por lo que, a través de este control previo se busca subsanar su inconstitucionalidad —que pudieran tener— antes de que se publiquen y de que entren en vigor.

Para mí en modo alguno puede verse este control previo como una injerencia en la labor legislativa, como lo asevera el proyecto, sino yo lo veo como una garantía constitucional de carácter jurisdiccional de que esta labor sea acorde con la Constitución estatal, por lo que, desde mi punto de vista, no constituye una irrupción en el procedimiento legislativo, incluido el veto del titular del Ejecutivo local, incluida la promulgación de la ley, máxime si tenemos en cuenta que el gobernador, uno de los sujetos legitimados para instar esta cuestión de control previo.

No puedo compartir de ninguna manera que se afirme que el control previo de proyectos de ley, incide en la función legislativa, ya que lo que se encomienda al Tribunal Constitucional es revisar si una ley aprobada por el Legislativo es conforme a la Constitución de Yucatán, señalando en su caso al Congreso, por qué no lo es, mas no se le dice al Congreso cómo debe legislar o los términos en que deberá hacerlo para subsanar esta violación.

Tampoco puede sostenerse la inconstitucionalidad de un medio de control constitucional por cuestionamientos que hace la consulta relativos a aspectos que tocan su regulación, pues la Constitución local, lo que está haciendo es prever la existencia de los medios de control constitucional en Yucatán, dejando el detalle de su regulación a la ley ordinaria.

La supuesta distorsión o afectación del sistema de medios de control constitucional que la consulta le imputa a la norma general que se impugna, desde mi punto de vista y con todo respeto es inexacta, máxime —insisto en ello— si estamos ante la justicia constitucional de Yucatán, que el Constituyente de Yucatán prevé y

por ende no puede considerarse se violente el principio de división de poderes, menos aún en este caso, que se constituya en una intromisión del Poder Judicial, en el Poder Legislativo ni menos una subordinación de éste —del Legislativo— frente al Judicial.

Así pues, en mi opinión resulta incongruente que se afirme en la consulta que la Acción de Inconstitucionalidad, que también revisa leyes y en su caso declara su expulsión del orden normativo o inclusive que la omisión legislativa no son inconstitucionales, pero sí lo es un control constitucional por ser previo y más aún apoyándose —la consulta— en una supuesta distorsión del sistema de competencias, previsto en la Constitución, pues esto —lo reitero— no puede operar así, tratándose de la defensa de la propia norma constitucional del Estado de Yucatán.

Por estas razones señor Presidente, señoras Ministras, señores Ministros mi voto será en contra de esta parte de la consulta, porque estimo que el establecimiento de un control previo de los proyectos de leyes es constitucional y debe reconocerse su validez; en consecuencia, tampoco comparto que se declare la invalidez por extensividad, de los artículos que propone la consulta, en las fojas ciento veintisiete a ciento treinta y tres, y su correspondiente resolutive. Muchas gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls.

La señora Ministra Sánchez Cordero, después el señor Ministro Zaldívar, luego el Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente, traía yo un documento largo que está en contra del proyecto, pero básicamente los Ministros que me han precedido en el uso de la palabra y que están por la constitucionalidad de estos preceptos, prácticamente coincido con todos y el documento viene en ese sentido. También como mis compañeros que se han pronunciado en contra del proyecto, también estoy porque sea

válido este medio de control de constitucionalidad, porque lo que se determina en este medio de control, es si un proyecto de ley —que no una norma— es acorde o no con la Constitución antes de su promulgación y de su publicación. Esto es, se estatuye como un control de carácter preventivo, de la actividad legislativa que lleva a cabo el Congreso local, en tanto que su objeto de análisis es precisamente el producto de esa actividad legislativa, ya sea en su aspecto material en su aspecto formal.

Traigo varias razones, casi todas ellas coincidentes con los Ministros que me antecedieron en el uso de la palabra, así que no las voy a repetir, pero para manifestarme en contra del proyecto y por la constitucionalidad de este medio de control constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Yo también estoy en la línea del pensamiento de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Valls Hernández y ahora la señora Ministra Sánchez Cordero. En mi opinión, este sistema de prever un control previo de constitucionalidad no es inconstitucional.

En primer lugar, los Estados tienen la atribución de establecer su propio sistema de derecho procesal constitucional respetando obviamente la Constitución General, si hubiera algún instrumento de justicia constitucional local o estadual que pretendiera alejar de control constitucional al Poder Judicial Federal o hacer inoperante alguno de los instrumentos de derecho procesal constitucional federal o cualquier otra cuestión que implicara desarticular y afectar el sistema general de derecho procesal constitucional, obviamente sería inválido, pero no es el caso.

No sólo los argumentos que se plantean en el proyecto no me parecen adecuados, sino que creo que los argumentos son justamente los contrarios. De las tres posibilidades de que un Tribunal analice una norma de carácter general o un proyecto de carácter general, el control previo es el menos fuerte, es el que se utiliza incluso en algunos países donde ni siquiera hay propiamente un Tribunal Constitucional como tal, es mucho más fuerte aquél por el cual se establece una declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma que ya está en vigor, y por supuesto el más fuerte de todos, la inconstitucionalidad por omisión, que acabamos de establecer que es constitucional; entonces por mayoría de razón, me parece que el control previo es constitucional, es como ya se ha dicho aquí, uno de los distintos sistemas de control de normas de carácter general, menos fuerte incluso —reitero— que otros.

Ahora, puede haber inconvenientes, algunos países lo han dejado atrás, pero los inconvenientes o no, no nos toca valorarlos a nosotros, les toca valorarlos al Constituyente del Estado que consideró que ésa es una vía adecuada.

Uno de los inconvenientes por ejemplo es que con un control previo no se puede analizar todavía cómo va a dimensionarse en la práctica una norma de carácter general, aun cuando la acción de inconstitucionalidad es un control abstracto puede haber controversias constitucionales o amparos, y de alguna forma ya está actuando la norma por regla general en la vida diaria, pero estas cuestiones —reitero— no nos toca a nosotros apreciarlas, es el Constituyente local es el que ha previsto este instrumento, si después resulta conveniente o no pues ya será capacidad de ellos modificarlo o dejarlo como está, porque —reitero— las inconveniencias, si las hubiera, no son motivo de inconstitucionalidad. Ahora, este instrumento de control previo no se debe meter a analizar la oportunidad y conveniencia del proyecto de ley, sino los argumentos de constitucionalidad; si el Tribunal

correspondiente se excede, ya esto será motivo de un control distinto, pero no hace —reitero— a la figura inconstitucional como tal.

Yo creo que está dentro de la esfera de libertad de configuración del sistema de derecho procesal constitucional estadual, prever éste y otros sistemas, no creo que se altere en lo más mínimo el sistema general y tampoco creo que se afecte ninguno de los otros principios, porque —como ya se ha dicho aquí— si sostuviéramos que afecta la división de poderes el control previo, pues por mayoría de razón los otros sistemas de justicia constitucional tendrían este debate, que por lo demás es uno de los aspectos que siempre el debate académico discute sobre la legitimidad o no de la justicia constitucional en general, pero me parece que por congruencia, si consideramos constitucionales los otros instrumentos, por mayoría de razón éste, que reitero es el que incide de manera menos fuerte en la esfera del Legislativo, pero además es un mandato del propio Poder Constituyente local, como ya se ha dicho aquí, que no creo que contraríe ni a una norma expresa de la Constitución General, ni a valores ni principios de la Constitución, tendremos cada uno de nosotros nuestra opinión de la pertinencia o no de estos instrumentos, pero de aquí no se sigue su inconstitucionalidad. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente. Brevemente; estoy de acuerdo en que puede ser pertinente la existencia de un sistema sí en el que como en algunos países europeos ya funciona el control previo.

Aquí el problema que yo veo es dentro del sistema establecido en nuestra Constitución Federal, cómo funcionan cada uno de los poderes en este país con un sistema delineado por la Constitución Federal; entiendo que hay controles de constitucionalidad, los

ejercemos aquí en esta Suprema Corte, después de que la ley se ha dictado; sin embargo, este control de constitucionalidad no es un control de constitucionalidad más, es un control de constitucionalidad que se da dentro del proceso legislativo, altera el proceso legislativo como sugiere el proyecto, y de esta manera rompe ese sistema constitucional establecido en nuestra Constitución Federal respecto del funcionamiento de un Poder Legislativo. Ese es el parámetro y el referente, para mí, de cómo debe funcionar un Poder Legislativo, desde luego, si nuestra Constitución lo estableciera ahí, yo me inclinaría, inclusive por pensar que pudiera ser un buen mecanismo, estaría muy bien, pero el sistema como está ahorita no lo permite, no contempla una intervención de un Tribunal dentro del proceso legislativo para la formación de leyes. Yo por eso, en ese sentido sí coincido con el proyecto en su inconstitucionalidad desde este punto de vista sistemático de nuestra propia Constitución que da los parámetros fundamentales del funcionamiento del Poder Legislativo sin la intervención, desde luego, más que del Ejecutivo, pero sin la intervención del Poder Judicial que lo hace después; en nuestro sistema el control de constitucionalidad se hace posteriormente a que la ley ya fue dentro de ese proceso aprobada y publicada y está en vigor; así se ha querido que el sistema de control constitucional se haga en México por esa razón e inclusive, y aquí hay otro punto que el proyecto toca, la falta de certeza, dice el proyecto, que da los alcances de estas determinaciones, y ahí yo desde ahorita haría también, como lo hice hace un rato, la salvedad; si lo único que está previendo este sistema, porque la Constitución local es muy general en sus determinaciones; es decir, que esto es inconstitucional porque contraviene una norma y por lo tanto no debe aprobarse así, estoy de acuerdo; en lo que sí me parece cuesta arriba es que dentro de este sistema todavía el Tribunal le tenga que decir o le diga al Legislativo como obligatorio qué debe contener cada una de las normas, cómo se deben hacer y cuál debe

ser su redacción para que pueda establecer, ahí todavía me parece que incide más en la función legislativa con la que yo desde luego en ese aspecto tampoco estoy de acuerdo.

Por eso, yo encontrando el parámetro en la propia Constitución Federal respecto del funcionamiento del Poder Legislativo en el que hasta ahorita no se contempla un sistema de intervención del Poder Judicial en este proceso legislativo, coincido con el proyecto en cuanto a la inconstitucionalidad de esta norma. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Nada más pedirle de favor, yo no me he pronunciado en este aspecto, inicialmente venía de acuerdo con el proyecto, he escuchado intervenciones muy interesantes sobre las que me gustaría reflexionar; entonces, como ya estamos muy pegados a la hora quisiera pedirle que todavía no se vote y que lo dejáramos para el próximo jueves.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si no hay inconveniente señora Ministra, lo dejaremos así para escucharla y también justificaré mi voto en esa ocasión. ¿De acuerdo?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Voy a levantar la sesión para convocarlos a la que tendrá verificativo el próximo jueves a la hora de costumbre en este lugar. Se levanta la sesión.

**(SE TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HORAS)**