

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 4
O R D I N A R I A
LUNES 11 DE ENERO DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cincuenta y cinco minutos del lunes once de enero de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta relativa a la Sesión Pública número Tres, Ordinaria, celebrada el jueves siete de enero de dos mil diez.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del lunes once de enero de dos mil diez.

**I. 67/2009 Y
SU
ACUMULADA
68/2009**

Acción de inconstitucionalidad 67/2009 y su acumulada 68/2009 promovidas por los partidos políticos Nueva Alianza y Acción Nacional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, demandando la invalidez del Artículo Único del Decreto 118 que estatuye los artículos Décimo Noveno, Vigésimo y Vigésimo Primero Transitorios en la Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero; decreto que fue publicado el quince de septiembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. En el proyecto formulado por el Señor Ministro Juan N. Silva Meza se propuso: *“PRIMERO. Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos Décimo Noveno Transitorio, inciso j), Vigésimo y Vigésimo Primero del Decreto 118, por el que se reformó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro ponente Juan N. Silva Meza expuso una síntesis de los considerandos de su proyecto en cuanto

sustentan las propuestas contenidas en los puntos resolutivos y agregó que en su caso incluiría en el engrose los comentarios del señor Ministro Gudiño Pelayo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos Primero (competencia), Segundo (oportunidad de la presentación de la demanda); Tercero (legitimación del promovente); y Cuarto (causas de Improcedencia) los que fueron aprobados por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Quinto (estudio de fondo), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo SEGUNDO del proyecto, en el sentido de declarar la invalidez de los artículos Décimo Noveno, inciso j), Vigésimo y Vigésimo Primero Transitorio, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en tanto que al establecer como fecha para la elección de Gobernador el domingo treinta de enero de dos mil once trasgreden lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone a los Estados la obligación de garantizar que las jornadas comiciales para las

elecciones de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos tengan lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, sin que se actualice la excepción que el propio artículo prevé, esto es, que la elección respectiva se realice en el mismo año en que se celebrarán las elecciones federales.

El señor Ministro Franco González Salas cedió el uso de la palabra al señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra del proyecto, agregando que ya desde la sesión del trece de agosto del dos mil nueve, el Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia había manifestado su preocupación sobre las consecuencias del precedente que se retoma en el proyecto, señalando que si bien éstas no deben ser el sustento de las resoluciones de este Alto Tribunal, lo cierto es que ante diversas interpretaciones debe optarse por aquélla que no afecte los principios constitucionales sin que se provoque una solución que torne imposible adecuar la normativa local a una reforma constitucional.

En el caso concreto, estimó que el contraste de constitucionalidad no debe realizarse lisa y llanamente con el artículo 116 fracción I, párrafo último, constitucional, ya que es necesario analizar si el medio que estableció el Estado es idóneo con los fines de la respectiva reforma constitucional. Mencionó que el gobernador actual concluye su período en

marzo de dos mil once, por lo que de aprobarse el proyecto, las elecciones podrían ser en julio de dos mil once, lo que provocaría un vacío dejando diversos meses sin gobernador al Estado. Por otro lado, en el supuesto de que las elecciones fueran en el mes de julio de dos mil diez, subsistirían durante un número considerable de meses el gobernador actual y el electo, lo que generaría diversos inconvenientes.

En ese orden, estimó que con la reforma impugnada se establece un sistema sumamente elaborado que permite plena efectividad a la reforma electoral realizada a la Constitución General, considerando que la interpretación de los transitorios de una reforma constitucional debe ser flexible con el objeto de atender a sus fines.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que en la reforma original del Estado de Guerrero no se atendía la respectiva reforma constitucional, pues únicamente se indicaba que la elección del gobernador se realizaría en alguna fecha. En cambio, con la nueva reforma se indica cómo operará la reforma disminuyendo incluso el periodo de duración del actual gobernador. Agregó que la Constitución de Guerrero sigue indicando que el gobernador durará en el cargo seis años, siendo conveniente reflexionar sobre esta disposición en el caso de reconocerse la validez del Decreto impugnado. Por lo anterior se manifestó en contra del proyecto, sin que ello implique un cambio del sentido de su

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 11 de enero de 2010

voto, ya que la reforma impugnada sí es acorde al sistema derivado de la referida reforma a la Constitución General de la República.

El señor Ministro Aguilar Morales se adhirió a lo señalado por los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Franco González Salas, estimando que el texto constitucional debe aplicarse de manera razonable buscando hacer efectiva la intención del Constituyente Permanente, destacando en el caso concreto las situaciones de hecho que exigen un ajuste temporal que de no realizarse provocaría las graves consecuencias indicadas por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, especialmente en cuanto a la posibilidad de llevar a cabo oportunamente el proceso electoral correspondiente.

Agregó que conforme a su criterio este Tribunal Constitucional debe tomar en cuenta la problemática que puede darse ante una interpretación literal del texto constitucional, por lo que estimó que en este supuesto específico debe reconocerse la validez de la normativa impugnada, por lo que votará en contra del proyecto.

Por otra parte, estimó conveniente analizar lo señalado por el señor Ministro Franco González Salas en cuanto al período de duración en el cargo del gobernador del Estado para determinar la inaplicabilidad de la norma respectiva.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008 por unanimidad de votos se declaró la invalidez del artículo Vigésimo Transitorio. Posteriormente en la sesión del trece de agosto de dos mil nueve, tres de los señores Ministros consideraron necesario adoptar un diverso criterio.

En la sesión del primero de octubre de dos mil nueve se resolvió la acción de inconstitucionalidad 55/2009, respecto de la legislación del Estado de Yucatán, en la cual por mayoría de seis votos se determinó reconocer la validez de las excepciones siempre que hubiera un ejercicio previo por parte de la entidad federativa para llevar a cabo los ajustes correspondientes. En cuanto a lo indicado en el proyecto en el sentido de que este precedente no es aplicable, consideró que sí lo es, ya que el Congreso del Estado de Guerrero sí realizó una reforma con el objeto de adecuar su regulación llevando a cabo los ajustes respectivos, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que votaría en el mismo sentido en que lo ha realizado en diversos precedentes en cuanto a reconocer la validez de la normativa impugnada, precisando las votaciones que se han dado en éstos.

Además, señaló que no se está violando el principio de cosa juzgada, ya que en el Decreto impugnado se cambia tanto la fecha de la elección como el período de duración en el cargo del gobernador del Estado. Incluso, se adhirió a los argumentos expresados por los señores Ministros en cuanto a la validez de las normas impugnadas y propuso declarar la inaplicabilidad del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Guerrero.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas dejó a salvo su criterio respecto a la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos impugnados analizados en otras acciones de inconstitucionalidad y estimó que en el caso concreto sí se surte la excepción derivada de la necesidad de dar operatividad al propio sistema, como sucedió en el plazo de la votación para gobernador del Estado de Michoacán. En ese orden, estimó que en el caso concreto existe una operatividad del sistema por lo que indicó que se trata de un precepto acorde con lo establecido en la Constitución Federal.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que si la Constitución General no se compadece de la realidad aquélla debiera ajustarse a ésta, siendo necesario acudir en todo caso a la racionalidad en la interpretación constitucional atendiendo al espíritu del respectivo texto constitucional.

Estimó que en el caso concreto no advierte un ejercicio cronológico que impida cumplir con el texto constitucional, y por qué motivo no es factible que se realice la jornada electoral en el mes de julio de dos mil diez, señalando que está conforme con atender en todo caso a una interpretación racional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que reitera su criterio en contra del contenido en el proyecto siendo necesario atender a las particularidades de cada Estado de la República. Estimó coincidir con lo señalado por el señor Ministro Aguirre Anguiano en cuanto a que el calendario electoral podría ajustarse para que la elección se diera en el mes de julio de dos mil diez; sin embargo, estimó que el primer problema que debe valorarse es la reiteración de una fecha distinta al mes de julio para llevar a cabo la jornada electoral, destacando que el nuevo acto legislativo presenta una reestructuración total de las elecciones para que el empate electoral se dé hasta el año de dos mil quince, lo que provoca contar con un gobernador que dure en el cargo menos de seis años.

Señaló que no existe otra forma de cumplir con el mandato de la Constitución General en cuanto a empalmar elecciones, sin que ello implique el que inicialmente la jornada electoral deba ser, necesariamente, el primer domingo de julio, sin menoscabo de que incluso

posteriormente el Estado pueda variar la fecha de la jornada ante situaciones extraordinarias.

En esos términos, se manifestó en contra del proyecto y por declarar la inaplicabilidad del artículo 60 de la Constitución del Estado de Guerrero respecto de lo que se refiere a la jornada electoral que tendrá lugar el treinta de enero de dos mil once.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que estaría a favor del nuevo sentido que propone la mayoría siempre y cuando en el engrose se analice el espíritu de la respectiva reforma constitucional.

El señor Ministro Silva Meza indicó que no existe inconveniente para realizar la interpretación desarrollada por los señores Ministros en contra del proyecto, por lo que manifestó modificar el sentido de su proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que en el proyecto se indican las consecuencias de fijar como fecha para la elección el mes de julio de dos mil once. Por otra parte, en cuanto al Segundo Transitorio de la reforma constitucional de noviembre de dos mil siete, el cual indica el plazo para que las legislaturas de los estados realicen las reformas tendentes a la aplicación del respectivo sistema constitucional y electoral, que deberán estar complementadas en un lapso de seis años.

En el caso de Guerrero, lo que se estaría sosteniendo es que cumplió con el Decreto en tanto que estableció un nuevo sistema para no generar un espacio de vacío político aunado a que no se estará engañando al electorado pues se tendrá conocimiento del periodo del gobernador respectivo.

Agregó que en el dictamen de la Cámara de Senadores se precisó en un artículo transitorio un plazo de seis años para complementar las reformas respectivas sin que necesariamente se deba concretar la reforma constitucional en la fecha señalada con las adecuaciones planteadas.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor de la nueva propuesta del proyecto precisando que en el caso de Tamaulipas no se llevó a cabo el razonamiento a que hizo referencia el señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que los efectos del reconocimiento de validez de las normas impugnadas consistirían en la inaplicación del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, en tanto que la señora Ministra Luna Ramos propuso que también operaran dichos efectos respecto del diverso 60 del mismo ordenamiento.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que las razones que podrían agregarse al proyecto es que con esta

inaplicabilidad se da certeza al sistema y, además, la Constitución General no impide que el periodo de Gobernador sea inferior a seis años.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que conforme a lo previsto en la fracción IV del artículo 41 de la ley Reglamentaria, las sentencias deberán contener los alcances y efectos de las mismas fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados con cumplir a las normas generales o actos respecto de los cuales y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

En ese orden, estimó que cuando la sentencia no contiene un pronunciamiento de invalidez, el más Alto Tribunal puede reconstituir los efectos con claridad en la parte considerativa de la resolución.

El señor Ministro Silva Meza manifestó que en el engrose se realizará el ajuste respectivo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló conveniente que la inaplicación también se precise en los puntos resolutivos.

A propuesta del señor Ministro Presidente se determinó incluir en un punto resolutivo la referida inaplicación.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó la propuesta modificada del proyecto relativa a reconocer la validez del Decreto impugnado y declarar la inaplicabilidad del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Guerrero respecto del gobernador que resulte electo, con motivo de la jornada electoral que se celebre en dicha entidad el treinta de enero de dos mil once, debiendo estarse a lo previsto en el artículo Vigésimo, párrafo primero, del Decreto impugnado.

En ese tenor, los puntos resolutiveos se aprobaron en los siguientes términos:

“PRIMERO. Son procedentes e infundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos Décimo Noveno Transitorio, inciso j), Vigésimo y Vigésimo Primero del Decreto 118, por el que se reformó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

TERCERO. Se declara la inaplicabilidad del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Guerrero respecto del gobernador que resulte electo con motivo de la jornada electoral que se celebre en dicha entidad el treinta de enero

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 11 de enero de 2010

de dos mil once, debiendo estarse a lo previsto en el artículo Vigésimo del referido Decreto 118.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente declaró que las respectivas acciones de inconstitucionalidad se resolvieron en los términos señalados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 74/2008 Y
SU
ACUMULADA
75/2008

Acciones de inconstitucionalidad números 74/2008 y su acumulada 75/2008, promovidas por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Convergencia en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, demandando la invalidez de la fracción I, del artículo 80 de la Constitución Política estatal, reformado mediante decreto 293, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de marzo de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 81, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado*

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 11 de enero de 2010

el dieciocho de marzo de dos mil ocho, en los términos establecidos de la interpretación conforme contenida en el considerando sexto de esta resolución, así como en el resto de las consideraciones de la misma. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz expuso una síntesis de las consideraciones del proyecto que sustentan las propuestas contenidas en los puntos resolutivos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos PRIMERO “Competencia”; SEGUNDO “Oportunidad”; TERCERO “Legitimación del promotor de la acción”; CUARTO “Causales de improcedencia y sobreseimiento”; y QUINTO “Cuestiones previas”, respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando SEXTO “Análisis de la restricción de residencia para nativos del Estado de Quintana Roo (primer escenario)” (páginas de la cuarenta y siete a la cincuenta y cinco), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo consistente en reconocer la validez del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 11 de enero de 2010

su primera parte, en la inteligencia de que dicho precepto debe entenderse siguiendo los lineamientos de la interpretación conforme realizada en este considerando, a saber, que para ser Gobernador del Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o hijo de padre o madre nacido en la entidad, y sólo para este último supuesto (no nativos hijos de padre o madre nacido en la entidad), con residencia efectiva y vecindad en el Estado de cuando menos diez años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que si bien el artículo 116 fracción I, párrafo último, constitucional no alude a la residencia en el caso de los nativos de la entidad de que se trate; sin embargo, este hecho no significa que el legislador local contravenga dicho precepto federal cuando establezca un requisito de ese tipo. Agregó que como se sostiene en el propio proyecto, la Constitución prevé requisitos mínimos, por lo que los Estados tienen atribuciones para dictar otros más, siempre que sean necesarios y proporcionales al fin buscado. Estimó que la interpretación de la primera parte del artículo 80, fracción I, impugnado es incorrecta, al considerar que la residencia de diez años es aplicable únicamente para el supuesto de los hijos de padre o madre nativos de la entidad y no para los ciudadanos mexicanos nativos del Estado.

Para tal efecto precisó lo indicado en la exposición de motivos y en el dictamen realizado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Puntos Legislativos del Congreso del Estado de Quintana Roo, con base en los cuales consideró que el supuesto relativo a ser mexicano por nacimiento, nativo de la entidad y con residencia de cuando menos diez años anteriores a la elección, se incluyera además a los hijos de padre o madre nacidos en el Estado, al constituir la raíz de la que se origina el sentido de pertenencia procurado por la referida reforma por lo que, estimó que contrario a lo señalado en el proyecto la residencia de diez años en el Estado aplica tanto para los nativos del Estado, así como para los que son hijos de padre o madre nativos de la entidad, y sólo cuando no se den esos requisitos es aplicable el requisito de veinte años mínimo, con la finalidad además, de comprender el sentido de arraigo y pertenencia, así como de conocer la problemática y las necesidades del propio Estado.

Además, en cuanto a la propuesta de interpretación conforme estimó que ésta no es congruente con las consideraciones que se dan para sostener que la exigencia de una residencia de determinados años en el Estado sea justificada y proporcional y además, se afirma que en el caso de ser nativo de la entidad, no se exige residencia alguna, ya que es innegable que haber nacido en algún lugar no conlleva una identidad con un lugar ni un conocimiento de sus necesidades, lo que se consideró en el procedimiento de

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 11 de enero de 2010

reforma local, por lo que se manifestó en contra de la interpretación conforme, proponiendo se parta de considerar que existen dos supuestos, el primero consistente en ser ciudadano mexicano y nativo de la entidad o hijo de padre o madre nativo de la entidad y con residencia de cuando menos diez años y, el segundo, para los que sin ubicarse en cualquiera de los dos primeros casos deben cumplir con el requisito de veinte años.

Además, consideró fundados los conceptos de invalidez ya que los Estados tienen facultades para fijar determinados requisitos para desempeñar el cargo de Gobernador, respetando las bases previstas en la norma fundamental, estimando que fijar un plazo de diez y de veinte años para los que se ubiquen en los diversos supuestos da lugar a un sistema desproporcional, siendo necesario analizar en su conjunto éste.

Incluso, el tema relativo a los años de residencia no puede ser valorado de manera aislada, sino de manera conjunta con los diversos requisitos previstos en el propio numeral impugnado, como el caso de la edad mínima de veinticinco años para desempeñar el cargo respectivo, por lo que tratándose de una exigencia de veinte años, se trataría de casi toda la vida del candidato, en tanto que el supuesto de diez años, podría referirse a la mitad de una vida, tomando en cuenta que la residencia no siempre es voluntad del interesado sino de sus padres. Agregó que la hipótesis

de residencia mínima de veinte años para ocupar el cargo de Presidente de la República no es comparable con la respectiva a una entidad federativa, como tampoco es comparable con los diversos cargos como aquéllos de diputados, senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces.

Por ende, si bien no corresponde a la Suprema Corte fijar el tiempo de residencia mínima lo cierto es que dicha temporalidad sí debe ser proporcional al fin buscado sin hacer nugatorio el respectivo derecho político. También destacó que en el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal la Constitución exige tres años para los nativos de éste y de cinco para los que no cumplan con este requisito, siendo innegable que se trata de una entidad con una problemática diversa.

Por tanto, consideró que si bien el tiempo de residencia mínimo que exige el artículo 116 fracción I, párrafo último, constitucional se puede incrementar por los Estados lo cierto es que el plazo de veinte años fijado en la norma impugnada es desproporcional pues cuadriplica aquél. Además, consideró violatorio del principio de igualdad la diferencia de años establecida respecto de los nacidos y no nacidos en la entidad, máxime que no es un elemento relevante para determinar el conocimiento que se tiene de los problemas y de la situación real de la entidad respectiva, por lo que

incluso el periodo en comento debiera ser el mismo para esas dos categorías de gobernados.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que el régimen constitucional federal deja a los Estados un margen de configuración interna cuyos únicos límites son los previstos expresamente en la Constitución General.

En el caso concreto, estimó que el contraste se debe realizar respecto del artículo 116, fracción I, párrafo último, constitucional, manifestando su conformidad con el proyecto, ya que las restricciones respectivas consisten en que puede ser gobernador el nativo de un Estado o el que tenga residencia efectiva no menor de cinco años al día de los comicios, lo que implica que puede fijarse un plazo mayor en la normativa local; aunado a que deberá tenerse una edad mínima de treinta años o menos si así lo prevé la Constitución local.

Además, precisó que la Constitución local establece como requisitos para ser gobernador ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad, lo que coincide plenamente con la Constitución General; o hijo de padre o madre nacidos en la entidad y el problema surge cuando se agrega “con residencia efectiva y vecindad de cuando menos diez años inmediatamente anteriores al día de la elección, con lo que se está haciendo referencia a una previsión diferente a la que existe a nivel federal para los

gobernadores, pero que sí está prevista para el Ejecutivo Federal, lo que derivó de una reforma que entró en vigor en el año dos mil.

Por ende, la Constitución local establece una diferencia atendiendo a la residencia de los gobernados la que estimó apegada a la Constitución General, debiendo destacarse que los Estados como Quintana Roo y Baja California tienen particularidades que los distinguen, lo que justifica que el Constituyente local establezca determinados requisitos que se estiman más convenientes para el propio Estado. Por ello, estimó discutible sostener que no son razonables las distinciones realizadas en la normativa impugnada, señalando que en el caso del Distrito Federal, el cual no es un Estado, la normativa correspondiente atiende a otras circunstancias. También mencionó que en el caso del Presidente de la República se incorporó el requisito de veinte años de residencia en el país, por lo cual existen parámetros en la Constitución al tenor de los cuales no es inusual o inédito un plazo de esa naturaleza.

Por otro lado, en cuanto a la parte que podría considerarse inconstitucional la que indica: “o hijo de padre o madre nacidos en la entidad y con residencia efectiva y vecindad”, consideró que el proyecto lo resuelve de manera adecuada, ya que el artículo 116, fracción I, párrafo último, de la Constitución General impide restringir el derecho político en comento a los nativos del Estado, o que tenga su

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 11 de enero de 2010

origen en el Estado directamente con otro tipo de requisitos, por lo cual se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar a favor del proyecto. Previamente, señaló que en cuanto a la naturaleza electoral de la norma impugnada, es necesario agregar un considerando en el cual se desarrollen los argumentos respectivos, previstos en el resultando décimo primero.

Por otro lado, señaló que la Constitución General establece las restricciones que rigen al legislador local, estimando que para los no nativos del Estado el mínimo exigible es de cinco años, por lo que cada legislador local podrá establecer un plazo mayor atendiendo a la realizada de cada entidad federativa en ejercicio de su libertad de configuración.

En cuanto a la diferencia de los no nativos dependiendo de que tengan padres o no del Estado señaló que por lo regular las tradiciones y la conducta de una persona están determinadas por la relación con sus padres, por lo que al ser un factor que influye en el conocimiento de la realidad de un Estado es una causa justificada para disminuir el plazo correspondiente a diez años.

Por ende, consideró que con la normativa impugnada se respeta la restricción constitucional y se reconocen las

particularidades del Estado correspondiente. Agregó que el Distrito Federal reúne características que dan lugar a un tratamiento diverso.

También propuso realizar correcciones en las fojas setenta y dos y setenta y nueve del proyecto, pues se puede ser mexicano sin haber nacido en una entidad; asimismo que en la foja ochenta, en la interpretación conforme, sugirió agregar ni hijos de padre o madre nacidos en la entidad, con lo cual se excluyen las dos hipótesis anteriores; y corregir en el resolutivo segundo el artículo cuya validez se reconoce.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso que en el considerando de improcedencia se agreguen los argumentos mencionados en la parte de resultandos respecto de la naturaleza electoral de la norma impugnada, lo que fue aceptado por el señor Ministro Ponente Cossío Díaz, así como lo sugerido por el señor Ministro Aguilar Morales.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que de una interpretación sistemática que atienda a los artículos 1 y 35, fracción I, de la Constitución General debe tomarse en cuenta que el legislador local determinó aumentar cinco años respecto de los no nativos en la entidad pero hijos de padre o madre nacidos en ésta.

En cuanto a los nacidos en la entidad señaló que se requiere una alternancia para disculpar uno de los requisitos, al hacer referencia a “o ser hijo de padre o madre nacido en la entidad”. Por ende, señaló que se privilegia el *ius sanguinis* exigiendo diez años menos. Recordó que anteriormente podía ser Presidente de la República quienes hubieren nacido en el extranjero sin necesidad de que sus padres hubieran nacido en México, siempre y cuando fueran hijos de mexicanos por nacimiento, lo cual se remedió.

En el caso de la Constitución local impugnada tratándose de hijos de padre o madre nacidos en la entidad reciben un privilegio, lo que no está justificado pues esa relación no garantiza conocimiento alguno de la situación del Estado respectivo. Por lo que se refiere a las características del Estado consideró que no justifican el trato diverso a los no nacidos en el Estado, estimando que el artículo 35, fracción I, de la Constitución General exige que los requisitos que establezca el legislador local sean razonables y no discriminatorios, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra del proyecto, sin menoscabo de reconocer la complejidad del asunto, adhiriéndose a lo señalado por el señor Ministro Valls Hernández y señalando que aun cuando el legislador local goza de libertad de configuración, lo cierto es que el sistema que establezca debe ser razonable al

tenor de la Constitución General, por lo que su invalidez puede derivar de diversos preceptos constitucionales no únicamente del que se refiere expresamente a los requisitos para gobernador, por lo que el problema consiste en determinar si en el ejercicio de la configuración legal respectiva se respetaron los límites correspondientes.

Indicó que el artículo 116 de la Constitución General se refiere a dos categorías de individuos: aquéllos nacidos en un estado y los no nacidos en éste, tomando en cuenta que en el primer caso no existe plazo para haber permanecido en el propio estado pues sería un requisito inconstitucional y, en el segundo, con un plazo mínimo.

Sostuvo que en cuanto a la restricción de residencia para los nativos en el Estado de Quintana Roo el proyecto hace referencia a una restricción a un derecho fundamental; sin embargo, cuando se estudia la restricción de residencia de los no nativos se parte de otro supuesto.

Agregó no compartir la interpretación conforme que se realiza en el proyecto, recordando que ésta se da cuando a un mismo texto ante conclusiones diversas se opta por una de ellas, sin poder llegar al extremo de arribar a una interpretación contraria al texto utilizado por el legislador.

Estimó que en todo caso, de existir mayoría con el proyecto se sumaría a la interpretación conforme.

Por lo que se refiere a la restricción de residencia para los no nativos del Estado, si bien el proyecto indica que es una restricción permitida al legislador local, al ser idónea y proporcional, discrepó de la propuesta estimando que la norma impugnada afecta el derecho fundamental a ser votado para gobernador pues conforme a un examen estricto consideró que los medios utilizados son desproporcionales, al no ser razonable exigir veinte años para ser candidato por tener conocimiento del Estado.

Por tanto, consideró que debe realizarse un examen de proporcionalidad estricto cuando se afecta un derecho fundamental, lo que en el caso concreto llevaría a considerar que aun cuando los fines de la norma son razonables, no son proporcionales ni idóneos, pues el mismo objetivo se podría lograr con una medida menos restrictiva para el derecho fundamental en juego, estimando que el plazo de veinte años no es un mínimo razonable.

Recordó que el Constituyente de Querétaro dio luz sobre elementos que se deben tener en cuenta al fijar el número de años exigible, por lo que los veinte años previstos en la norma impugnada superan considerablemente el referente constitucional sin ser una medida adecuada para lograr el objetivo consistente en tener arraigo y conocimiento de la entidad.

En cuanto a la restricción de residencia para hijos de padre o madre quintanarroense estimó injustificado el trato desigual al introducirse una discriminación no prevista en la Constitución General, señalando que en cuanto al tratamiento que se da al Presidente de la República se trata de una norma expresa, una norma de excepción que no constituye una regla general, por lo que llevarla al régimen estatal no es adecuado.

Consideró que el voto pasivo puede limitarse conforme a criterios objetivos y razonables, sin que el lugar de nacimiento de los padres sea un elemento razonable para calificar la aptitud de las personas, lo que es congruente con lo sostenido por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 159/2007 y sus acumuladas 160/2007, 161/2007 y 162/2007, en la cual se sostuvo que el término “cualidades” que establezca la ley está condicionado a situaciones inherentes a la persona sin depender de aspectos ajenos.

También refirió que la Observación General número 25 del Comité de Derechos Humanos de la ONU llevó a cabo un pronunciamiento similar del alcance del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En conclusión se manifestó en contra del proyecto dado que no se trata de una interpretación conforme sino de un precepto inconstitucional, además el plazo de veinte años

es exorbitante y no es la medida menos gravosa para lograr el objetivo buscado. Además, señaló que la diferenciación relativa a los hijos de nativos no se desprende de la Constitución Federal e incluye un trato discriminatorio injustificado.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se adhirió a lo indicado por los señores Ministros Aguirre Anguiano y Zaldívar Lelo de Larrea. Consideró que las razones formuladas en el proyecto para sostener la validez son incorrectas, ya que el plazo de veinte años de residencia es excesivo y convierte en nugatorio el derecho fundamental de los ciudadanos de la entidad para ocupar un cargo público, en especial, porque se trata de un Estado de joven creación.

Agregó que la norma está solicitando arraigo a los primeros habitantes del territorio del Estado respectivo, tomando en cuenta que tratándose de un ciudadano de veinticinco años, se requeriría que hubiese residido en la entidad desde los cinco años. Señaló que se trata de un plazo desmedido que no tiene que ver con el objetivo de conocer las características de la entidad federativa y que pone en desventaja a aquéllas personas que aspiran al referido cargo público y que no cuentan con dicha antigüedad en el Estado.

En ese tenor consideró excesivo el plazo de veinte años al restringir un derecho fundamental, lo que hace inconstitucional la norma.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó su conformidad con la mayoría de las consideraciones del proyecto y con el sentido que se propone. Precisó el contenido del artículo 80, fracción I, de la Constitución local impugnada, estimando que el comparativo de contraste debe realizarse con el párrafo último del artículo 116, fracción I, constitucional.

Por ende, señaló que en cuanto al requisito de nacimiento en la Constitución General no se establece ningún requisito de vecindad, pues por el simple hecho de ser oriundo se tiene el derecho; por lo que se refiere al requisito de residencia se prevé un parámetro fijando un mínimo de cinco años sin tope, lo que queda a la discrecionalidad del legislador.

En cuanto a la residencia el proyecto propone que ésta únicamente se entienda respecto al hijo de padre o madre nacidos en la entidad, ya que en la Constitución General al nacido no se le impone un requisito de tiempo, lo que no comparte el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea sin menoscabo de que anunció sumarse en su caso a esta conclusión.

Estimó que el artículo impugnado toma en cuenta al hijo de padre o madre de nativo del Estado porque su propia Constitución en su artículo 37 le reconoce a éstos el carácter de quintanarroenses.

En cuanto a la proporcionalidad y razonabilidad de los diez y veinte años que se fijan para un caso y el otro, manifestó apartarse de las consideraciones respectivas pues no le corresponde al Pleno valorar cuál es el plazo correcto siendo el legislador el que debe analizar las particularidades de cada Estado.

Agregó que el artículo 116, fracción I, párrafo último, es una norma constitucional que fija los requisitos mínimos que deben cumplirse así como un contenido prohibitivo en el sentido de que no se pueden tener menos de cinco años de residencia, por lo que al no establecer un parámetro máximo dejó en manos del legislador local optar por determinar el plazo respectivo sopesando las características de la entidad política correspondiente.

Por ello, se manifestó a favor de la interpretación conforme que se propone.

En cuanto al supuesto consistente en un hijo de padre o madre nacido en la entidad, estimó que si bien no está previsto en la Constitución General específicamente en el artículo 116, fracción I, párrafo último, la Constitución del

Estado lo prevé de manera expresa, por lo que reiteró compartir la interpretación conforme en el sentido de que el requisito de residencia no es aplicable a los nativos del Estado pero sí a los que hubieren sido hijos de padre o madre quintanarroense. Por lo que ve al plazo de veinte años estimó que sólo el legislador puede valorar cuál es el plazo oportuno, por lo que estimó que este último plazo no es inconstitucional.

Por lo que se refiere a la violación al principio de igualdad consideró que son sujetos distintos los que tienen un lazo sanguíneo con una entidad política respecto de los que no lo tienen. Además, estimó que el plazo de veinte años en sí mismo considerado no es inconstitucional al no existir límite alguno para el legislador, por lo que se apartará de las consideraciones que valoran los plazos fijados por el legislador local, y votará a favor del proyecto salvo por lo que se refiere al respectivo test de racionalidad.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que la discusión versa sobre los no nativos y el plazo que se exige de residencia.

Estimó que si bien el artículo 116, fracción I, párrafo último, no distingue entre los nativos y los ciudadanos que no nacen en la entidad, nada excluye que entre los no nativos exista un subtipo, atendiendo a si se es hijo o no de padre o madre nativos del propio Estado, distinción que

establece el propio Constituyente local, por lo que es necesario arribar a una conclusión sobre si dicha distinción es válida o no.

En cuanto al plazo, se reconoce que el legislador local puede exigir uno mayor al previsto en la Constitución y si bien pudiera ser irrazonable, se necesitaría arribar a un criterio sobre cuál es el plazo razonable, siendo que únicamente un plazo considerablemente elevado podría dar lugar a su inconstitucionalidad.

El señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó estar a favor de la interpretación conforme que se propone ya que no debe incluirse a los nativos la exigencia del requisito de residencia, por lo que debe optarse por la interpretación que se apega a la Constitución General.

Por lo que se refiere a los plazos de residencia se adhirió a las razones de los señores Ministros Franco González Salas, Luna Ramos y Aguilar Morales, considerando que una vez satisfechas las restricciones que impone la Constitución General debe prevalecer la voluntad del Estado en ejercicio de su soberanía reconocida en esta Norma Fundamental. Agregó separarse del test de racionalidad que se realiza en el proyecto al ser un aspecto de configuración local.

El señor Ministro Silva Meza señaló que en cuanto a la interpretación conforme ésta se lleva en el proyecto a un extremo que daría lugar a sostener lo que no dice la Constitución impugnada, sin que se justifique la misma, por lo que se manifestó en contra del proyecto y por la invalidez.

Agregó que corrobora su postura en contra del proyecto el hecho de que algunos se aparten del test de razonabilidad pues es éste el que justifica la interpretación conforme, aunado a que en cuanto al plazo impugnado se trataría de una interpretación subjetiva para salvar una discriminación.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se manifestó en contra de las ideas expresadas previamente. Indicó que el proyecto considera que se trata de requisitos mínimos que el legislador local puede incrementar. Estimó que se trata de requisitos inalterables, pues la ciudadanía mexicana no es mínima ni máxima, ni tampoco el haber nacido en una entidad.

A partir de este concepto, recordó que se ha sustentado que los Estados de la República no pueden endurecer los requisitos que prevé la Constitución General para gozar de los derechos fundamentales. En el caso de la legislación del Estado de Veracruz se analizó la validez de la normativa que impedía volver a ser gobernador al que ya lo hubiera sido por cualquier causa lo que se declaró inválido

por estar limitados en la Constitución General los supuestos en los que no se podría volver a ser gobernador.

Por ende, consideró que al ser los derechos políticos derechos fundamentales, tal como se ha reconocido incluso en tratados internacionales, el legislador ordinario no puede incrementar los requisitos para gozar de aquéllos.

Por lo que se refiere a la edad fijada en la fracción I del artículo 116 fracción I, párrafo último, constitucional precisó que la Constitución General permite al legislador ordinario reducir el requisito, no para manejar libremente la edad, en tanto que por lo que se refiere a los cinco años de residencia efectiva, consideró que se trata de un elemento que integra el derecho fundamental para que quien no haya nacido en un Estado pueda ser considerado candidato a gobernador.

En ese tenor, estimó que se trata de una configuración inalterable que genera un derecho fundamental que no está a disposición de los legisladores locales, sin que tampoco éstos pudieran llegar a determinar una diversa edad para obtener la ciudadanía.

Conforme a dicha óptica se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas solicitó se le registrara para participar en la próxima sesión.

Sesión Pública Núm. 4

Lunes 11 de enero de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea llamó la atención sobre la paradoja en cuanto a que los que se han manifestado en contra del proyecto están a favor del método interpretativo del proyecto, en tanto que quienes están a favor del proyecto están en contra del citado método, recordando que al no ser un parlamento sino un tribunal constitucional debe darse una congruencia entre el método y la conclusión, pues no es lo mismo sostener que son normas sujetas a razonabilidad que se trata de una regulación sujeta a la discrecionalidad del legislador, dada la gravedad de las consecuencias de ello, pues es indispensable que los engroses reflejen la postura de la mayoría.

El señor Ministro Presidente manifestó que con el fin de celebrar la respectiva sesión privada, el asunto y los demás continuarían en lista; declaró concluida la sesión a las trece horas con veinticinco minutos y convocó al Tribunal Pleno para la sesión pública que se celebrará el martes doce de enero del año en curso a las diez horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.