

## ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 28 DE ENERO DE 2013

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
34/2010	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Estado de Quintana Roo, a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en contra del Presidente de la República y otras autoridades.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</b></p>	3A41 ENLISTA

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES  
28 DE ENERO DE 2013**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 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 Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número once ordinaria, celebrada el jueves veinticuatro de enero del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación, consulto si

se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**  
**ESTÁ APROBADA.**

Continuamos por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 34/2010. PROMOVIDA POR EL ESTADO DE QUINTANA ROO, A TRAVÉS DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL EN CONTRA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y OTRAS AUTORIDADES.**

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señoras y señores Ministros, como todos recordamos, en la ocasión anterior iniciamos la discusión en torno a varios temas relacionados con este proyecto, habiendo un debate sobre algunos de ellos, el señor Ministro ponente -en función de la hora- solicitó a este Alto Tribunal y le fue concedido, que reiniciáramos esta discusión haciéndose cargo de estas observaciones y de algunas sugerencias que le habían hecho, y otras consideraciones que él hacía de una revisión relacionada con los temas planteados. Tiene la palabra señor Ministro Fernando Franco por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. En primer lugar quiero agradecer las observaciones que se formularon, que generaron la revisión, porque nos permitieron precisamente identificar algunas cuestiones que ciertamente ameritaban puntualizaciones, o inclusive, correcciones de fondo; recuerdo que hubo dos situaciones, alguna de forma y otra que derivó de la votación mayoritaria para considerar que no deberíamos aceptar como válida la ampliación de demanda que

formuló la Presidenta por estimarse que ella no tiene la representación, dado que la Constitución del Estado señala claramente que debe ser conjuntamente. Como lo expliqué, es el criterio de la mayoría del Pleno y conforme a ello, y las observaciones que hicimos es que pusimos a su consideración, tratando de que tuvieran mayores elementos, un nuevo proyecto, un nuevo proyecto que como entenderán tuvimos que realizar sobre la marcha, quiero agradecer públicamente el esfuerzo de mi Secretario de Estudio y Cuenta, y al equipo que trabajó en esto, porque realmente tuvieron que hacer un esfuerzo importante para poder presentar este nuevo documento de manera integral; y consecuentemente, y si la Presidencia de este Tribunal que lleva el debate así lo estima, podríamos ir como lo hemos hecho, por partes para irle dando salida al nuevo proyecto. Nada más quiero recordar que en la sesión del veinticuatro de enero, hubo varias observaciones adicionalmente a la ampliación de demanda, en donde por una parte, por ejemplo, se cuestionó la forma en que estaba construido el proyecto para reconocer legitimación al Presidente del Congreso que planteó, inicialmente el Ministro Pardo Rebolledo, quiero decirles que efectivamente tenía razón, nosotros planteamos originalmente el proyecto, tomando en consideración que encontramos algunas actas de la Legislatura, con fecha inclusive posterior a la fecha en que se interpuso, pero es correcto que eso no nos puede dar la certeza de que fue nombrado ese Presidente hasta esa fecha; consecuentemente, el nuevo proyecto está planteando que lo consideremos conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria que nos da la posibilidad de acreditarle esa legitimación plenamente, dado que no hay ninguna objeción a la misma. Asimismo en cuanto a alguna duda, no objeción, que se planteó respecto del Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía como representante en este asunto del titular del Ejecutivo, se explica que conforme a la propia Ley Reglamentaria existe la posibilidad en las ausencias de las

personas, que haya representación como suplencia que es el caso, y se está manteniendo en el proyecto que se le reconozca su representación para poder participar en el asunto a nombre del Ejecutivo.

También quiero comentar que en una revisión que hicimos durante el fin de semana, para tratar de identificar si había alguna omisión o error, detectamos tres cuestiones que quiero plantear el Pleno, para que las consideremos.

En el último párrafo de la foja treinta y ocho, tendríamos que precisar que la ampliación de la demanda se refería a la modificación de la NOM 029-2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación de quince de julio de dos mil diez. Esto no es más que una precisión para que no haya confusiones.

En las fojas ciento diecinueve y ciento veinte, se suprimiría —esto lo habíamos comentado ya, y fue un error de nuestra parte, se nos fue— se suprimiría el artículo 65 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, pues no tiene relación con el contrato de prestación de servicios de tiempo compartido.

Y en la foja ciento diecisiete, se eliminaría lo relativo al artículo Transitorio modificado de quince de julio de dos mil diez, ya que forma parte de la ampliación, la cual hemos considerado que resulta improcedente; entonces con eso, señor Presidente, yo le pediría si me permite plantear lo del Considerando Segundo, que tienen a su consideración en el nuevo proyecto. En este, que corre de fojas treinta y cuatro a cuarenta y uno, se examina la legitimación de la parte actora, se deja prácticamente intocado, y se introducen estas cuestiones que acabo de mencionar, en relación con las diferentes partes que están involucradas en el presente asunto; entonces señor Presidente, conforme a lo que platicamos, si usted es tan amable de que el Pleno esté en disposición de hacerlo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, claro. Está a consideración de ustedes el tema en este alojamiento que se hace ahora en el considerando Segundo, en relación con la legitimación de las partes. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Señor Ministro Presidente, yo estuve la verdad reflexionando mucho, en relación precisamente con esta ampliación de la demanda, y he llegado a mi convicción personal, es solamente mi convicción personal, a lo mejor voy a estar simplemente con un voto particular, en relación precisamente que a mí me genera dudas, que no se tenga a la Presidenta del Tribunal Superior de Justicia, con esta representación común, para tener por presentada la ampliación de la demanda, y como, por supuesto, persona legitimada. Primero, porque el mismísimo artículo 51 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, prevé en su párrafo segundo que los titulares de los tres Poderes representan legalmente, dice: En su conjunto, al Estado, para los casos previstos en la fracción I del artículo 105 de la Constitución. Segundo, porque en la misma demanda, se le da el carácter de representante; y tercero, porque en una suplencia de la queja, obviamente, desde mi óptica personal, ella podía presentar esta ampliación, precisamente porque está legitimada y además, porque cuenta con la representación.

Considero realmente que puede sufrir un perjuicio procesal la parte actora, desechando esta ampliación, y además porque no fue prevenida en su momento; entonces yo sí tengo esta inquietud, sí tengo esta situación que me ha generado este tema, y por lo tanto, tengo una diferencia en relación con tener por presentada la ampliación de la demanda. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** En la sesión pasada la señora Ministra Sánchez Cordero, señaló que tenía duda en relación con la representación del Presidente de la República, señaló expresamente, yo quisiera regresar, perdón, dice: A la legitimación pasiva, no fue el jefe de alguna unidad administrativa en representación del Secretario de Economía quien venía en representación del Presidente, quien dio contestación, o sea, no sé, habría que verificarlo o checarlo, yo no sé si la señora Ministra verificó su duda, para que podamos tener nosotros si quedó salvada, porque pues esto sería un tema interesante, porque la ley señala que se puede hacer todo esto en relación con las suplencias conforme a la ley, pero por lo que yo entendí, la Ministra tenía la duda de que se hubiera hecho conforme a la ley aplicable.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Presidente. En el mismo sentido que se ha expresado y manifestado la señora Ministra, a propósito de la observación que se hizo en sesión anterior respecto de la legitimación activa, mucho llamó la atención –a mi entender– el hecho de que se cuestionara este tipo de fenómeno procesal, que es la representación común y las facultades que ésta implica. Lo cierto es que en el proceso se consideró procedente esa representación común. Se admitió una ampliación de demanda. No hubo una reclamación por parte de quien se viera afectado con esta determinación. Si esto nos lleva a reconocer el tema de la legitimación pasiva, recordemos que se dijo ya antes, bueno, en tanto no se objetó un determinado tema previamente en cuanto a sí se tenía o no una legitimación activa por parte del Congreso, pues entonces es uno de los supuestos en los



que se presume que hay esa legitimación activa. En este caso ni siquiera es un tema de presunción, hubo un reconocimiento por parte del Ministro instructor respecto de la posibilidad de una representación común, respecto de la ampliación de una demanda sin que hubiera una reclamación en el caso específico, lo cual a mí me lleva a entender esta posibilidad de haberle reconocido esa legitimación durante el procedimiento y me cuestiono si es posible que ya en esta instancia se pudiera desconocer lo que ya había sucedido, que incluso se ve confirmado con el hecho de no haberse presentado una reclamación, de cualquier manera atendí a la observación que aquí se hizo respecto de los precedentes que hubiera en esa materia, y en efecto, existe uno que se refiere específicamente a los delegados designados por el actor, en tanto no estén legitimados para ampliar la demanda, pero también creo que la figura de la delegación difiere esencialmente de la representación común y si ésta se adiciona con el hecho de que fue reconocida como tal, esto es, la representación común, y ésta llevó a presentar una ampliación, misma que fue recibida y no reclamada; a mí me haría suponer entonces –bajo esa perspectiva– que la ampliación –por lo menos para los efectos procesales de este juicio– está perfectamente reconocida, hay legitimación para presentarla más allá de que pudiera considerar que los conceptos expresados en esta ampliación puedan no ser procedentes; sin embargo, sí consideraría que existe esta legitimación, en función de la representación común aceptada, no cuestionada, y que ésta fue la que dio motivo a que se continuara con todo el procedimiento. Hasta ahí, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Ahora sí señor Presidente. Para contestarle al señor Ministro Luis María Aguilar,

bueno, en este punto sí coincido –curiosamente– con el proyecto, porque si bien es cierto que el Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos da contestación a la demanda a nombre del Presidente de la República, el propio Reglamento Interior de la Secretaría de Economía dice: “Compete al Secretario de Economía, en sus artículos 5º, fracción VII; 15, fracciones V y VI, y 45, lo faculta para representar al Presidente de la República, además de que acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento expedido por el Oficial Mayor de esa dependencia, entonces a mí ya no me quedó duda que sí cuenta con la representación legal. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. En relación a esa duda creo que el señor Ministro ponente, en la página cuarenta y uno del nuevo proyecto, nos hace alguna aclaración, que creo es muy pertinente porque lo que se comentó hace un momento, en realidad era lo que estaba dicho desde un principio y era lo que inicialmente se había mencionado que generaba la duda, pero creo que este párrafo que está en la página cuarenta y uno, que el señor Ministro ponente agregó, disipa cualquier situación, dice: “Lo anterior, en virtud a que de acuerdo con la citada disposición de la Ley Reglamentaria de la materia, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado entre otros, por el Secretario de Estado y el acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan; por tanto, si el citado Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos compareció a juicio a nombre del Presidente de la República y en ausencia del titular del ramo y de los demás funcionarios que lo suplen, es claro que cuenta con la legitimación en términos de la citada disposición legal”. Entonces, yo creo que esto viene a aclarar

de manera muy puntual lo que había mencionado el señor Ministro Luis María Aguilar, y fue algo que se agregó con posterioridad al proyecto, esto en relación con lo de la legitimación pasiva, y por lo que hace a la legitimación de la Presidenta del Tribunal Superior de Justicia, para los efectos de la ampliación en su carácter de representante común, bueno, ya habíamos dicho: En la Constitución se está estableciendo que la representación del Estado, la tienen conjuntamente los tres Poderes: El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Gobernador y el Presidente del Congreso del Estado.

Para efectos de la presentación de la Controversia Constitucional comparecen los tres, ahí designan a uno de ellos como representante común. Con posterioridad, se viene la reforma a la Norma Oficial Mexicana que se está combatiendo y entonces promueven una ampliación de demanda. En esta ampliación de demanda —sí es cierto que ya se había reconocido la representación común de la Presidenta del Tribunal Superior de Justicia— pero en la ampliación de demanda promueve ya nada más ella como representante común esta ampliación de demanda en relación con esta modificación a la Norma Oficial Mexicana.

Considero que si se trata de una ampliación de demanda, quiere decir que se está ampliando la acción y la representación común es para efectos procesales; es decir, para que todas aquellas promociones que se tengan durante la tramitación del juicio, no tengan que firmarlas los tres, pero para la acción correspondiente, el representante común no tiene representación —por decirlo así— respecto de los otros dos integrantes de la representación del Estado ¿Por qué? Porque las autoridades no tienen representantes —para empezar— no tienen representación; entonces, para efectos de la acción o de la ampliación de la acción, en mi opinión solamente pueden venir aquellos que están legitimados por la Constitución correspondiente, para promover esa acción y en este

caso concreto, los legitimados son los tres de manera conjunta, independientemente de que se haya tenido como representante común a uno de ellos, para efectos procesales, para efectos de notificaciones, para efectos de que se presenten promociones, pero no es el representante legal de los tres para efectos de suplir la posibilidad de promover la ampliación de la acción.

Ahí considero que no tiene legitimación alguna y por esa razón, creo que es correcto lo que se hizo de desestimar la ampliación correspondiente. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente, yo, en el mismo sentido, creo que la explicación que ahora da la Ministra Luna Ramos, que coincide con la que el jueves pasado anunció el Ministro Zaldívar y algunos otros compañeros, me parece a mí que es muy clara. Creo que encontrar, primero, que estos autos del Ministro instructor tienen un carácter de inmodificables respecto del Pleno, sí me parece sumamente peligroso, y segundo, llevar estas condiciones a la parte de los presupuestos procesales, también me parece que nos ataría de manos un criterio en este sentido, estamos prácticamente construyendo un criterio o la generalización de un criterio en el sentido de decir: Si ya el Ministro instructor dijo que tenía legitimación, el Pleno no lo podría revisar, y adicionalmente, me parece también delicado dejar estas situaciones a contingencias procesales, como la presentación o no de un mismo recurso.

Con toda franqueza, si se está otorgando la legitimación a una entidad, a un orden jurídico, y la representación de este orden jurídico está dada en los titulares de tres Poderes, no encuentro

cómo de tres podemos pasar a uno suponiendo ya que la representación de ese órgano legitimado se puede disolver a lo largo del proceso o de la instrucción del proceso, en un solo sujeto cuando las normas de este orden jurídico, están señalando a los tres sujetos como actuación conjuntamente.

Sigo creyendo que esta ampliación de demanda es indebida, en virtud de que se presentó por una parte que carece, evidentemente tiene la legitimación, un orden jurídico y ese orden jurídico tiene una representación tripartita, porque así lo establecieron ellos en su orden jurídico. Hay otros que le otorgan a una o a otra, en fin, son contingencias del derecho positivo, y que me parece que sí tenemos que distinguir en estas mismas condiciones; suponer que la representación está otorgada a uno solo, pues es prácticamente leer de una manera que a nosotros nos está pareciendo en este momento adecuada, lo que el orden jurídico de esa entidad no dispone, por una parte, y por otra parte —insisto— dejarlo en las contingencias procesales de los recursos o de los no recursos, un tema de su presupuesto procesal pues no entendería yo cuál sería el fundamento de estas cuestiones para admitir esta ampliación de demanda. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, muy brevemente. Entiendo que lo que sucede aquí es

que la Ministra Sánchez Cordero en una nueva reflexión y al abrirse a discusión este tema, considera que el proyecto original que presenté a ustedes era correcto, me parece que todo lo demás está discutido, yo sostendré el nuevo proyecto en el entendido que yo iba a votar diciendo que yo haré un voto concurrente respetando plenamente el voto mayoritario, así lo ofrecí, que modificaría el proyecto conforme a esta decisión mayoritaria; entonces, yo creo que la parte, digamos, de en abono de por qué no tiene y no puede tener esa representación, se discutió en la sesión pasada, y consecuentemente yo, señor Presidente, respetuosamente digo que sostendré el proyecto y que lo vote el Pleno en este punto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí señor Ministro Franco González Salas, muchas gracias.

Yo participo también de lo dicho por el Ministro Pérez Dayán, siguiendo el pensamiento de la Ministra Sánchez Cordero; me quedan muy claras varias cuestiones que son insoslayables, sí, el Pleno definitivamente puede ir más allá de lo que determine el Ministro instructor, pero aquí yo siento que sí habría que dejar las cosas muy claras de que no se confunda con una delegación a la representación común, porque pareciera que los argumentos son de delegación y más que representación común, porque representación común equivale a un mandatario judicial que tiene cargas procesales específicas, en el caso las tiene en relación con los otros dos Poderes, y tiene también obligaciones, y hay obligaciones del Código Federal de Procedimientos Civiles a cargo de un representante común, esto es, de un mandatario judicial y una de ellas es el ejercicio de las acciones, el seguir el juicio cual si fuera el otro, no como el delegado; es más, el representante común nombra delegados, nombra a sus propios delegados; entonces que esto quedara muy claro en este sentido, y de tal fuerza que también doblegue lo que se había dicho por el Ministro Pérez Dayán, la

presunción que establece la Ley Reglamentaria del artículo 105, de presumir precisamente la representación, o sea, que es de tal naturaleza que en el caso concreto, en el caso específico no puede ser de otra manera —como se ha dicho— la Constitución es la que determina esta situación de representación, o sea, que son los tres Poderes los que tienen que instar y que va con una representación, pero sí hacer algún argumento en ese sentido.

Me queda claro que está tomada ahora otra consideración a la que tenía el proyecto, pero en esa salvedad, porque también tenemos criterios en relación con el delegado y con el representante común, pero aquí como que sí hay que hacerlo valer en relación con el caso específico. Sí señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, yo no tendría inconveniente, si esa es la determinación del Pleno incorporar el criterio en el engrose que usted manifiesta.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Prácticamente es un argumento de refuerzo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Yo no tendría inconveniente señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien. Vamos a poner a votación los temas de legitimación activa primero, y luego la legitimación pasiva, para efectos de registro y que haya claridad, en tanto que hemos dissociado los temas que han tenido argumentos propios.

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

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del nuevo proyecto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

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

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En el mismo sentido, con la reserva que acabo de señalar de que haré un voto concurrente, porque sigo pensando que el primer proyecto era plausible.

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

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

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

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

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En el mismo sentido del Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Igual.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del proyecto modificado, por lo que se refiere a la legitimación activa, con las salvedades del señor Ministro Franco González



Salas, de la señora Ministra Sánchez Cordero, del señor Ministro Pérez Dayán y del señor Presidente Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Está a su consideración la legitimación pasiva. Tomamos votación.

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

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** También.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** También a favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Conforme con el proyecto en este punto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Conforme con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** A favor del proyecto en este punto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** También a favor del proyecto en este punto, con el proyecto modificado como lo hizo el Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta modificada del proyecto relativa a la legitimación pasiva.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Hay decisión, vamos a tomar, sugiero, ya votaciones definitivas si no hay inconveniente. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADO.**

Continuamos señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, el Considerando Tercero que obra de fojas cuarenta y uno a cuarenta y tres del nuevo proyecto, en realidad se ajusta exclusivamente para analizar nada más la oportunidad de la demanda inicial, y evidentemente se eliminó lo relativo a la ampliación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, ya con los ajustes, está a su consideración, hay alguna observación, si no la hay, les consulto si se aprueba de manera definitiva y en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADO.**

Continuamos señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En el Considerando Cuarto, que corre de fojas cuarenta y tres a cuarenta y seis del nuevo proyecto, se analiza, como ya estaba en el anterior, oficiosamente la causa de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en relación exclusivamente con el numeral 5211 de la Norma Oficial Mexicana impugnada; en realidad no registra ningún cambio respecto del que originalmente se presentó, y aquí quizás yo tomaría una sugerencia que me formulaba la Ministra Luna Ramos, para introducir un párrafo al final de este Considerando en donde se precise que no escapa a este Pleno que hubo reformas posteriores, pero que éstas no impactan por no estar relacionadas a lo que está impugnado en el presente asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración el nuevo contenido con esta decisión que hace ahora el señor Ministro ponente en relación con las causas de improcedencia.

Si no hay observaciones, consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADO SEÑORAS Y SEÑORES MINISTROS.**

Continuamos si es tan amable.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En el Considerando Quinto, que corre a fojas cuarenta y seis a ochenta y nueve del nuevo proyecto, señoras y señores Ministros, como lo señalé en la sesión anterior, nada más brevemente digo que se hace referencia al marco jurídico aplicable en relación a las Normas Oficiales Mexicanas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. Para lo que después voy a decir en los Considerandos Sexto y Séptimo, tiene para mí relevancia en este sentido. Yo creo que en este Considerando Quinto, más que hacernos un análisis de las Normas Oficiales Mexicanas, lo que debía hacerse es un análisis de la figura o del régimen del tiempo compartido.

En el proyecto anterior, brevemente, pero creo que correctamente, en la página noventa y ocho se hace este análisis. Creo que aquí el verdadero problema es cuál es, insisto, esta naturaleza del tiempo compartido, si el tiempo compartido está en el régimen mercantil y de protección al consumidor y si esto es una determinación de carácter federal, creo que este es el fondo del problema en este

caso, yo no creo que sea tanto explorar aquí cuál es la condición o las situaciones de las Normas Oficiales Mexicanas, etcétera, sino insisto, este problema que me parece a mí particular.

Yo estaría, si no en desacuerdo, sí tendría muchas reservas respecto de este análisis, porque insisto, está bien hecho, como si estuviéramos analizando qué son las Normas Oficiales, cuando creo que el problema verdaderamente es un problema competencial que atañe a esta situación del régimen de los tiempos compartidos o del tiempo compartido. Yo tendría salvedades en este sentido, estaría de acuerdo, pero sí me gustaría dejarlas anotadas en este caso con un voto concurrente para después poder construir mis argumentaciones. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío. Está a consideración de las señoras y señores Ministros. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, el proyecto está construido así porque es evidente que lo que se está impugnado es una Norma Oficial, me parece que si el punto es ampliar lo que se refiere a la naturaleza jurídica y su regulación del tiempo compartido, yo no tendría inconveniente en ampliarlo, finalmente es algo que está inmerso en todo el proyecto, creo que se refiere a él, pero si esto satisface a una reserva de un señor Ministro, me parece que no afectaría mayormente en hacer esta ampliación, y considerar esto que él sugiere; de hecho es parte del planteamiento esencial en el proyecto, y si el Pleno no tiene inconveniente, yo en el engrose simplemente ampliaría esta parte para que quede claro que partimos de ese supuesto en cuanto a la naturaleza y alcances jurídicos del tiempo compartido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa a discusión. Vamos a tomar una votación en relación con él, a partir de esta disposición del señor Ministro ponente de en última instancia abordar estos temas, que entendemos serían como lo son ahora meramente descriptivos sin hacer algún juicio de valor en relación con los temas planteados.

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

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Estaría de acuerdo, con una reserva en un voto concurrente para ver qué reserva haría para ver el estudio.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Estoy de acuerdo, porque aunque normalmente me aparto de estos Considerandos previos, en este caso no lo hago porque realmente está siendo meramente descriptivo el marco constitucional que rige, sin hacer afirmaciones o pronunciamientos en abstracto, que es cuando me aparto. En este caso concreto me quedo con el proyecto porque nada más está siendo descriptivo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto, con la ampliación que acepté introducir

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

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

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

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado.

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

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos, con las salvedades del señor Ministro Cossío Díaz a favor del proyecto modificado en cuanto a su Considerando Quinto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, Considerando Quinto que con ese resultado **QUEDA APROBADO.**

Continuamos ahora con el Considerando Sexto ya relativo al estudio de fondo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con mucho gusto señor Presidente. En el Considerando Sexto que corre de fojas ochenta y nueve a ciento doce, ya se entra al análisis de fondo, y prácticamente está en los mismos términos del proyecto inicial. Sin embargo, voy a hacer una breve presentación con su permiso señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Adelante.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En este Considerando se examina en primer lugar el segundo concepto de invalidez de la demanda inicial, cuyo estudio es de orden preferente como lo ha determinado este Pleno, porque combate el procedimiento que se siguió para la elaboración de la Norma Oficial Mexicana que se combate en este asunto, en el cual se aduce: dejó de observar los plazos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.

Lo anterior en el proyecto se declara infundado, reconociendo que no se observaron puntualmente cada uno de los plazos previstos en el ordenamiento legal, pero se concluye que tal circunstancia no afecta la validez de la norma, porque pese a ello se logran

establecer los parámetros necesarios para su validez, y se logra el fin perseguido por el Legislador Federal. Consecuentemente, el proyecto propone declarar infundado el concepto de invalidez aludido señor Presidente, señoras y señores Ministros.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente, en este caso tengo una duda: En el proyecto nuevo, en la página ochenta y nueve, se está planteando que debemos analizar primeramente los vicios de procedimiento –voy a llamarle legislativo o de creación de norma– y en la página noventa se está transcribiendo una tesis precisamente aplicable a las controversias constitucionales, donde dice esto: Que se deben analizar primero las violaciones procedimentales y después las sustantivas; sin embargo, en el caso concreto se me plantea una cuestión que seguramente advirtieron ustedes, y es que, ¿bajo qué posibilidad deberíamos estudiar primeramente los vicios legislativos si no hemos determinado si la Federación invadió o no las competencias de la entidad federativa? Este es el problema dicho sintéticamente.

¿Por qué? Porque en este caso se viene diciendo: “La ejecución o la realización, o el establecimiento de la Norma Oficial invade mis competencias.” ¿Pero cómo sabemos que invade las competencias si no hemos estudiado el tema de invasión de competencias? Entonces, estamos analizando el tema de los vicios de procedimiento legislativo asumiendo que se da una posibilidad de afectación, no sabemos si se da la posibilidad de afectación porque eso lo vamos a analizar hasta el siguiente concepto de invalidez. Creo que en el caso concreto –y sin afectar esta tesis que es muy importante de analizar normalmente, en primer lugar las violaciones

de procedimiento legislativo– tendríamos que invertir el análisis de los conceptos.

¿Efectivamente, la Federación afectó las competencias de la entidad federativa? Si contestamos que sí las afectó, pues la norma queda sin validez; si contestamos que no afectó esas competencias, entonces, sí me parece tiene sentido el análisis de los vicios de procedimiento por la sencilla razón de que ya sabemos que efectivamente la Federación está invadiendo la esfera competencial de la entidad federativa. Si no, vamos a analizar un procedimiento legislativo sin saber si se da o no esta afectación presuponiendo que sí.

Si no se me afectan a mí –como cualquier entidad o Poder– mis competencias ¿Qué legitimación tendría yo para venir a impugnar el procedimiento legislativo? Así, abiertamente, porque entré a la controversia y está presuponiéndose una afectación cuando todavía no ha estudiado esa afectación; creo que aquí se presenta esta condición –a mi parecer– paradójica, pero sin embargo, sí creo que primeramente se tendría que hacer la inversión de las consideraciones; y bajo esa consideración de las inversiones analicemos la competencia. Si –como dice el proyecto– no se afectaron las competencias de la entidad porque la materia es federal, pues entonces no tiene ningún sentido ya, o tendría sentido –perdón- analizar las violaciones de procedimiento legislativo o no, dependiendo de la condición que se dé en cada uno de los casos concretos.

Ahora, en el caso específico ¿qué es lo que sucede? Se dice: “La Federación nunca afectó a las entidades federativas.” ¿Tiene legitimación la entidad federativa para preguntarnos si se violó el procedimiento legislativo o el procedimiento de creación de las normas a pesar de que no tuvo ninguna afectación? Yo creo que la



respuesta tendría que ser en un sentido negativo; por eso, creo que la inversión de estos dos conceptos facilitaría el tratamiento del asunto y nos llevaría a una condición técnica. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Bueno, señor Presidente, yo quisiera, el punto que plantea el señor Ministro Cossío, definitivamente es un punto digno de análisis; en principio yo no lo compartiría porque estamos partiendo de la base de una controversia aceptada en donde en principio consideramos que puede haber una afectación al Municipio, pero por supuesto a mí me interesaría muchísimo que ante este planteamiento que hace el Ministro Cossío, que evidentemente y lo confieso, yo no tuve presente para resolver este asunto y para plantearles esta solución, pues escuchar opiniones de las señoras y de los señores Ministros, porque sin duda tiene un punto interesante que lo hace diferente a otros planteamientos, en mi opinión.

El Ministro Cossío lo que nos está argumentando es una invasión de competencias, y que esto es invasión del orden federal al orden local, al orden estatal; consecuentemente, primero definamos si realmente hay una afectación al orden estatal.

Ahora, honestamente yo encuentro ahí un argumento muy fino, yo en lo personal, no alcanzo a distinguir respecto de otras condiciones que hemos resuelto en este sentido, en donde le hemos dado preferencia al proceso legislativo porque es la primera vez hasta donde yo recuerdo, por lo menos que yo haya participado, en un proceso, vamos a llamarle cuasi legislativo de orden administrativo para formar una norma general como son las Normas Oficiales.

Entonces, yo sí quisiera antes de pronunciarme definitivamente, pues ver si hay alguna opinión de las señoras o de los señores Ministros en este tema señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí señor Ministro Franco. Está a su consideración señoras y señores Ministros la propuesta que se hace al nuevo proyecto. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Presidente, leo de la jurisprudencia que se invoca en el proyecto, que este Tribunal Pleno abandonó el criterio anterior para sostener que las violaciones de fondo tratándose de este tipo de circunstancias, se harán una vez que se realice el análisis de las violaciones procedimentales, entendería o esto me llevaría a concluir, que precisamente el tema de invasión de competencias es el fondo, y si es el fondo creo que entonces el supuesto específico de la tesis de jurisprudencia que aquí se invoca, coincide con la estructura del proyecto que tenemos todos a consideración, esto es, las violaciones formales han sido analizadas antes que las de fondo si consideramos que el fondo de la controversia es un tema de invasión de facultades.

De suerte que si es ésta, la aplicación de la jurisprudencia entiendo que estaría perfectamente ocupada y aplicada en el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa a discusión. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente, es muy técnico el planteamiento que ha hecho el señor Ministro Cossío en cuanto a qué es primero: si la afectación hacia las competencias o el análisis del procedimiento de formación legislativa, podríamos llamarle materialmente.

Lo que sucede es que de alguna manera cuando nosotros hemos analizado en este Pleno cualquier disposición de carácter general, llámese ley, reglamento y en este caso una Norma Oficial Mexicana que tiene también el carácter de disposición de carácter general, se ha seguido prácticamente lo que comentaba el señor Ministro Pérez Dayán y que se establece en el proyecto del señor Ministro Fernando Franco.

La procedencia de la controversia constitucional, se da en función del planteamiento de invasión de competencias entre Federación y Estado es decir, hasta dónde la Norma Oficial Mexicana está invadiendo la competencia del Congreso local, en materia civil, en materia contractual o hasta dónde lo contractual está invadido por el gobierno federal a través de la emisión de la Norma Oficial Mexicana ¿Por qué? porque ésta sí incumbe a toda la Federación en materia de protección al consumidor.

Pero también hay lo que conocemos como conceptos de invalidez de carácter formal, y este concepto de invalidez de carácter formal, está encaminado a combatir lo que podríamos decir es el proceso de formación legislativa de la norma.

Entonces, cuando hay estos dos tipos de conceptos de invalidez pues se ha dicho: La procedencia de la controversia está perfectamente delimitada porque lo que se viene a plantear es precisamente una invasión de competencias, pero dentro de los conceptos de invalidez que se hacen valer hay los de fondo que es precisamente el determinar si hay o no esa invasión de competencias y el que podría decirse de carácter formal que está encaminado a combatir el proceso legislativo.

En esto recordarán que la Corte tenía un criterio diferente, decían que no era necesario analizar de manera preferente las violaciones

que se daban durante el procedimiento, sin embargo, en una nueva reflexión se cambió este criterio y se dijo no, la violación al proceso legislativo o al proceso de formación de la norma es una violación de carácter formal y como tal es de estudio preferente y si su análisis conlleva a la determinación de que fue de tal manera grave la violación que se dio durante este procedimiento, pues puede traer consigo igual que se declare inconstitucional, incluso toda la norma, no solamente aquellos artículos que de manera destacada se vienen impugnando por invasión de esferas competenciales.

Entonces, por esa razón se estimó conveniente que se analizara de manera preferente lo que le dimos en ese entonces, el carácter de una violación formal al procedimiento legislativo, y es lo que en realidad acá se hace.

El planteamiento que hace el señor Ministro Cossío Díaz, me parece muy técnico, muy puesto en razón, en virtud de que dice: bueno, ¿para qué analizamos el problema de formación legislativa, si no hay una afectación? Sí, lo que pasa es que aquí la afectación no es en el sentido de procedencia de la controversia; no, es en el sentido de analizar ya el fondo del problema. Entonces, por esa razón se le da la preferencia al análisis de una cuestión de carácter formal que al resultar infundada, como en este caso, da lugar al análisis de fondo, que es el problema competencial. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Franco González Salas, tiene usted la palabra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, yo quería escuchar argumentos, y como lo dije en mi primera intervención, sí me parecía que teníamos que reflexionar al

respecto; sin embargo, me confirmo, con pleno respeto a la opinión del Ministro Cossío Díaz, en que yo no alcanzo a ver una diferencia entre los dos supuestos. En muchas ocasiones hemos resuelto asuntos en donde declaramos, y se impugna el procedimiento, lo analizamos primero, lo declaramos válido y después, sea parcial o totalmente, consideramos que no hubo la invasión o la violación alegada, y creo que toda proporción guardada es exactamente lo mismo en este caso.

Consecuentemente –insisto– con pleno respeto a la opinión formulada, y por eso, porque creí que era conveniente analizarla, pero no me convenzo y mantendré el proyecto. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa a discusión. Señor Ministro Cossío Díaz, tiene usted la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Para terminar señor Presidente, y efectivamente, como lo propone el señor Ministro Franco, pasar a la votación. Entiendo el sentido de la tesis y le agradezco –lo había yo mencionado– al Ministro Pérez Dayán el análisis que hizo en su caso.

Creo que aquí el problema es que esta tesis tiene un problema de base. Está muy bien analizar las violaciones formales, pero analizar las violaciones formales una vez que uno ha determinado que hay afectación. Si no hay afectación, yo no entendería por qué un Estado, Poder u órgano, como dice el artículo 105, fracción I, que no ha sido afectado, nos pueda plantear la violación a un procedimiento de creación de las normas jurídicas.

La tesis es correcta. Haber abandonado esta idea de primero entrar a lo sustantivo para después entrar a lo procedimental, creo que es muy correcta ¿Por qué? Porque primero se iban analizando una por

una las violaciones que tenían un efecto sobre un precepto determinado, para después hacer un análisis que dijera: ¡ah! fíjate que adicionalmente a los tres preceptos que te he declarado inválidos, lo que voy a hacer es entender que todo el procedimiento legislativo estuvo viciado y por ende, todo el ordenamiento en mi ejemplo también está viciado, ahí sí me parece que era una razón muy prudente. Pero creo que no se puede leer la tesis en el sentido de: analicemos las violaciones formales que nos hayan planteado, cuando no sabemos si efectivamente se está dando esta afectación. Creo que ésta es una condición completamente distinta. Si se ha dado la afectación, entonces, tiene sentido analizar las violaciones formales; si no se ha dado, pues entonces, ¿Cómo sabemos y cómo le damos esa posibilidad a alguien que no las tiene?

En el siguiente punto, me parece que se corrobora la tesis ¿por qué? Porque lo que estamos diciendo es: a ti no te afecta. ¡Ah! entonces, no me afecta competencialmente ¿pero, sí me afectaba procedimentalmente? Yo en este sentido votaría en contra, haciendo esta matización. Y por lo demás las tesis de las páginas noventa y noventa y uno, me parecen muy razonables, una vez que se ha determinado afectación. Hay reclamaciones tanto de carácter sustantivo como de carácter procedimental, y sí me parece que deben tener un estudio preferente las procedimentales, precisamente por el hecho de que pueden tener un efecto invalidatorio –por decirlo de esta manera– de carácter general. No insisto más señor Presidente. Creo que está, en cuanto a mí respecta, suficientemente discutido. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Zaldívar, tiene usted la palabra.

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

Creo que este planteamiento que nos hace el señor Ministro Cossío Díaz, que sin duda es sutil, pero muy trascendente, nos enfrenta una vez más a esta Suprema Corte, con el problema de cómo elaboramos las tesis y los criterios en el Poder Judicial de la Federación en general. Hacemos una tesis que después se desvincula del caso o los casos concretos y entonces tratamos de aplicar ese criterio a todos los presupuestos, y creo que esto nos coloca con mucha frecuencia en problemas.

A mí me parece que la tesis a la que se ha aludido es correcta como regla general, de analizar las cuestiones procedimentales o formales, por qué, porque afectan todo el acto legislativo y posteriormente el fondo.

Pero aquí sí me ha hecho reflexionar lo que planteaba el Ministro Cossío, en el sentido de que para que se pueda impugnar una norma o un acto de otro Poder o de otra entidad o de otro orden jurídico, se requiere necesariamente que ese acto o norma afecte la esfera jurídica, la esfera competencial del actor; si no lo es así, cuál sería la razonabilidad de que suponiendo que en estas normas, se hubiera vulnerado en su creación la ley, cuál es la razonabilidad, que las declaremos nulas cuando quizá el actor no tenga interés legítimo o no ve afectada su esfera competencial con estas normas. Creo que lo importante será ir analizando esto en cada caso concreto y hacer una disección muy fina, después de haber reflexionado sobre lo que se ha dicho aquí, yo también me convenzo, que en este caso sí es importante hacer el cambio.

Yo de entrada había dicho, bueno, qué más da, el orden de los factores no altera el producto, aquí sí pudiera afectar el producto, por qué, porque estamos dándole la oportunidad a un órgano para que eventualmente podamos nosotros decir que no ve ya afectada

con estas normas su esfera competencial, y no obstante vamos a analizarlo, claro, si se aprueba el proyecto como está y se ve que no tuvo ningún problema la creación, que estas vulneraciones legales no generan la nulidad de las normas, no hay ningún problema, pero qué sucedería si llegáramos a la convicción distinta, cuando la mayoría de nosotros, suponiendo, estuviéramos también en la convicción de que no se afecta su esfera competencial.

Yo me convengo de esta postura y también estaría en contra de esta parte tal como se viene analizando, no en el estudio de fondo. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Luis María Aguilar, luego el Ministro Pardo y el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo creo que el estudio está bien en este orden, porque primero, para mí, habría que estudiar estas violaciones de tipo procesal, digamos, formal, respecto de la creación de esta norma.

Si se llegara a determinar que la creación de la norma es indebida o está mal hecha, se cae toda la norma completa y ya resulta irrelevante saber si se invaden o no se invaden competencias.

No sé si de alguna manera este problema de competencias como se está planteando, tiene que ver un poco con la cuestión de la afectación al interés del demandante, que es una cuestión para mí distinta. La cuestión de la competencia como se está planteando y resolviendo en la propuesta es una cuestión de fondo, más que una cuestión de si se afecta o no el interés de los actores, por eso yo creo que el orden es correcto: primero establecer la procedencia correcta de la formación de estas normas y después, suponiendo



que estuvieran bien como se propone y yo estoy de acuerdo, entonces entrar al problema de competencias que es un problema de invasión, no es un problema que deba confundirse con el interés o afectación del interés, es un problema de fondo donde se está estudiando si se invaden las facultades –que esos son los objetivos de las controversias–, si se invaden las facultades del Estado por la Federación en la cuestión inmobiliaria, ya lo veremos en el Séptimo; se hace énfasis en que no se afecta, que se trata simplemente de la regulación de un servicio y que en protección de los consumidores se establecen ciertas reglas, sin que se determine ni siquiera la validez de las transmisiones ni se afecta la transmisión de los bienes ni mucho menos.

Pero yo creo que el orden en que está planteado tiene sentido y yo estoy de acuerdo con eso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Presidente. Yo votaré con el proyecto en sus términos, a mí me parece que se estarían mezclando dos conceptos en este planteamiento que se nos hace. 1. Yo creo que es el tema del interés para la procedencia de la controversia constitucional, y aquí para que el actor en la presente controversia pueda hacerla procedente pues es necesario que demuestre un interés jurídico, legítimo, según se trate el caso.

Y el tema de si el acto que se impugna resulta violatorio de su esfera competencial es un tema exclusivamente de fondo del asunto; para el tema del interés simplemente se requiere que el acto pueda afectar su esfera de competencias, no necesariamente que esté demostrada esa afectación, porque de otra manera si sostuviéramos lo que ha propuesto el señor Ministro Cossío, si

nosotros debemos entrar al análisis primero de si hay la invasión a la esfera competencial del actor, en ningún caso podríamos analizar otro tipo de violaciones, porque si llegamos a la conclusión de que sí le afecta su esfera de competencia esa razón será suficiente para declarar inválida la norma de que se trate y no habría necesidad de estudiar algunos otros elementos más.

Y si por el contrario, llegamos a la conclusión de que la norma o el acto impugnado no afecta la esfera competencial del Estado o de la entidad actora, entonces, ésa sería causa para no analizar el otro tipo de violaciones que se hacen valer, a mí me parece que habiéndose demostrado el interés ya sea jurídico o legítimo se debe entrar al análisis de las cuestiones que se plantean como causas de inconstitucionalidad o de invalidez, y aquí son dos abiertamente: Una de tipo procesal, como son las violaciones que se alegan en el proceso de formación de estas Normas Oficiales, y la otra es, ya el tema –digámoslo así– de fondo, que es la afectación a la esfera de competencia.

Si hacemos depender el estudio de las otras cuestiones, de la demostración de la afectación a la esfera de competencias, en ningún caso entraríamos al estudio de esas otras violaciones que se hicieran valer. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Presidente. Yo también me pronuncio en contra en este aspecto, creo que en este caso la cuestión de fondo sí afecta la parte o pudiera afectar la parte de interés, en cuyo caso no habría necesidad de estudiar los demás puntos, por ese sentido también me pronunciaría en contra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Hay una aclaración del Ministro Zaldívar, después la Ministra Luna Ramos.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Sí, simplemente hacer una observación cuando nosotros votamos la existencia del interés legítimo, de alguna manera de forma preventiva; es decir, como analizar si afecta o no afecta realmente y tiene que ser el estudio de fondo, pues de entrada aceptamos la legitimación pero si al estudiar el fondo advertimos que no le afecta pues sí tiene esto una trascendencia; entonces, no creo que el aceptar la legitimación nos constriña a no poder analizar con posterioridad si afecta o no afecta. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar. Una aclaración del Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Yo no hablé de legitimación en ningún momento, yo hablé de acreditamiento del interés jurídico legítimo; la legitimación que se analiza en este asunto es una legitimación meramente procesal para demostrar la personalidad con la que se promueve a nombre de otra persona, pero –insisto– el tema de procedencia sería el relativo a si hay interés jurídico legítimo por parte de la actora en la controversia para que se entre al análisis. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Aclaración del Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Sí, en su caso sería interés legítimo porque es controversia, pero tenemos siempre esta cuestión de si en la legitimación se ve el interés legítimo, o no se ve el interés legítimo o se ven causas de procedencia, en cierta

medida hay dos formas de Legitimación: La formal, la persona que impugna es la que tiene la representación o la que conforme a la ley pueda hacerla, y la otra, la legitimación en cuanto a que haya interés legítimo y precisamente a eso me refería yo también. Gracias Presidente.

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

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Yo creo que son partes diferentes del análisis que hacemos en cada resolución, una es, precisamente la legitimación que equivale a saber de acuerdo a la Constitución quiénes tienen posibilidades de venir a la controversia constitucional en términos del artículo 105, y ése es el análisis que ya hicimos, aquí si lo tiene, se trata de un Estado de la República que está impugnando una disposición de carácter general; ya que se analizó la legitimación, analizamos causas de procedencia, en causas de procedencia es donde puede caber si hay o no interés legítimo para efectos de acudir a la controversia constitucional, pero ¡fíjense! si aquí se hubiera hecho valer como causa de improcedencia, que no se hizo valer, pero que se hubiera hecho valer como causa de improcedencia, no hay afectación al Estado de Quintana Roo, ¿por qué?, porque no le afecta la Norma Oficial Mexicana, ¿cuál hubiera sido el tratamiento que se le daría en el proyecto? el tratamiento que se le daría, sería aplicar la tesis que hemos aplicado en muchas ocasiones, en muchos precedentes, de decir: Esta causa de improcedencia no la podemos analizar, porque precisamente el análisis de las competencias implica el análisis de fondo; entonces, ése tendría que haber sido el tratamiento, entonces, si aquí el análisis de la afectación siempre va a motivar el análisis de fondo, no tenemos porqué cambiar el orden, porque eso siempre nos va a llevar a la procedencia del asunto; entonces, lo único que tenemos que decir

es: Bueno, si nos la hicieran valer como causal de improcedencia, pues esto se va al análisis de fondo, y si tenemos ya en análisis de fondo dos tipos de conceptos de invalidez, unos formales y otros ya de fondo en cuanto a saber quién es el competente, o si se invade o no esa esfera competencial, se analiza de manera preferente el formal, el formal que es el determinar si se satisface o no el cumplimiento de los requisitos de formación legislativa de la norma correspondiente; pero de tal manera, no tiene nada que ver, que en un momento dado se diga que hay o no afectación, de todas maneras se haga valer como causa de improcedencia o no se haga valer como causa de improcedencia, se establezca la invasión de esferas competenciales siempre será una cuestión de fondo, y al analizarla como cuestión de fondo, lo único que hacemos es la prelación en el análisis de los conceptos de invalidez que es lo que está haciendo el proyecto, sobre esa base, analiza primero los formales y luego el de fondo, pero aquí el problema de que se diga si hay o no afectación a la esfera competencial del Estado correspondiente, implica siempre análisis de fondo, siempre. Gracias señor Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. Yo he escuchado con mucha atención todas las intervenciones, y precisamente iba yo a comenzar diciendo esto, con lo que terminó su intervención la Ministra Luna Ramos, siempre es análisis de fondo; entonces, tenemos que saber en el fondo si se da o no se da esta afectación. Podríamos llegar bajo el análisis que se está planteando, no en el caso concreto, pero podríamos llegar a declarar inválida para un orden jurídico una disposición que no le afectara en absoluto, esa podría ser la consecuencia, precisamente, de invertir el orden, aquí sí, como decía el Ministro Zaldívar de los

factores, ¿por qué razón? porque podríamos decir: Sí, estuvo horriblemente llevado este proceso legislativo ¡Oye! ¿Y a ti en qué te afectó eso? ¿Qué competencia te ataca? ¡No! ninguna, pero me parece muy mal que se lleven así los procesos legislativos, prácticamente estamos derivando a la condición de una acción de inconstitucionalidad, y en una situación prácticamente abstracta, donde definida la legitimación, todo lo demás se convierte en un análisis abstracto, porque no tenemos por qué analizar o considerar el sentido de afectación. Yo no insisto más en estas cuestiones, de verdad creo que en este caso concreto se da esta situación. Y una última cuestión, en relación con lo que decía el Ministro Pardo, creo que esta idea de la tesis, de que primeramente se analicen las condiciones formales y después las condiciones de fondo sustantivas, o procedimentales y sustantivas, es el mérito de la tesis de la página noventa, si ya te diste cuenta que tienes legitimación y si ya te diste cuenta que efectivamente se te está afectando tu competencia, creo que la tesis lo que está haciendo es autorizarnos a ir a buscar, ya sabiendo de la afectación, la posibilidad de invalidar la totalidad del ordenamiento de que se trate, da igual el nombre que tenga, en este caso es una norma, en otro caso es una ley, pero no a la inversa, creo que esta es la función, precisamente de la tesis, pero no asimilar, como pareciera de una lectura general de la tesis, que las controversias y las acciones son lo mismo, porque el concepto de afectación se vuelve irrelevante; entonces yo en este sentido, voy a votar en contra de esta cuestión, y simplemente para aclarar que cuando se aprobó esta tesis, que está transcrita en la página noventa, yo no estuve presente, de forma tal, que no estoy modificando ningún criterio, sino simple y sencillamente, haciendo valer mi punto de vista. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío. Continúa a discusión.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, no sé si usted tiene deseos de intervenir, si no es así, nada más para cerrar esto, dando una respuesta ya puntual a los planteamientos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, intervengo.

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, es que es de compartir que son de análisis preferente las violaciones al procedimiento legislativo, en este caso el procedimiento regulatorio, ok, definitivamente sí. Ahora, pareciera que estamos reviviendo aquella controversia de Temixco, pareciera, y también en algunas expresiones que se han dado ahorita, pareciera que esto aplicaría a la acción de inconstitucionalidad, mas no a la controversia. Si estamos en controversia, el tema: principio de afectación, es de un orden, que inclusive, si nos saltáramos este primer estadio, al estar estudiando el fondo, volveríamos a tratar el principio de afectación, o sea que es una situación que prácticamente sí nos deja en una ambivalencia de: O aceptamos esta situación y nos vamos; y después otra vez estamos en esta cuestión, con este tratamiento, o le entramos; es más restrictivo, desde luego el otro sentido, el de la controversia constitucional, en tanto que es determinante, principio de afectación, y más aquí en el caso que hay invasiones o pudiera haber invasiones de competencia o invasiones al Congreso del Estado, y también al Congreso de la Unión, entonces estaríamos parados, también ahí, en ese tema, de este principio de afectación. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Precisamente yo al contestar y decir porque voy a sostener el proyecto, quería referirles la historia personal en este asunto. Yo presenté, muy recién llegado -cuando tuve el honor de incorporarme- un asunto que venía exactamente en el sentido contrario; y fue cuando se cambió el criterio y se determinó que éste era; yo lo he respetado desde entonces y le he encontrado el aspecto positivo, en lo único que diferiría, porque cada quien ha manifestado su criterio, y por supuesto implicaría un cambio de criterio, el que se está proponiendo; y voy a decir por qué. La tesis —no la voy a leer, la tienen todos a la vista— de las controversias constitucionales, que es el caso, en ningún momento dice que se tiene por cierto, en el fondo, que hay invasión de competencias, el puro título dice: CUÁNDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES; y hemos fallado innumerable cantidad de controversias en donde se alega violación al procedimiento y lo que hemos llamado violaciones de fondo concretas; y la razón de la tesis, que es por lo que yo sostendré el proyecto, y lo dije desde hace un rato, en otras condiciones, pues yo me sumaría, pero creo que este criterio ha funcionado; es que no encuentro diferencia entre una cosa y otra; en el caso del proceso legislativo es un procedimiento ante los órganos correspondientes, y cuando hay la impugnación por violaciones al procedimiento y violaciones de fondo, lo que se dice es —y estoy hablando de controversias, no de acción— lo que dice la tesis: Estudiemos primero las violaciones al procedimiento, porque de ser fundadas, se caerá todo, en este caso, todo el ordenamiento; el razonamiento mayoritario del Pleno, en aquel entonces, fue: No tiene sentido entrar a ver si realmente son fundadas tus objeciones de fondo, respecto de la invasión de competencias, en este sentido, si después, declarando su validez, vamos a tener que declararlas inválidas, porque hubo una violación al procedimiento.



Consecuentemente, por estas razones y por no compartir este punto específicamente de la tesis, creo que sí es aplicable a un procedimiento diferente –como lo dije al principio– que crea normas generales por excepción al nivel administrativo, sostendré el proyecto, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, vamos a tomar votación, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Si, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** En contra en esta parte.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto.

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

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

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto en este punto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Mi voto es a favor.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En este punto, en contra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** A favor del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor del contenido del Considerando Sexto, que fue sometido a votación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, señoras y señores Ministros, voy a levantar la sesión para continuar con la privada a la que hemos sido convocados, en tanto que tenemos asuntos de orden administrativo de pronta y urgente resolución. Los convoco a la que tendrá verificativo para continuar con el tema siguiente y final, el día de mañana a la hora de costumbre en este mismo lugar.

Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)**