

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 6
O R D I N A R I A

LUNES 12 DE ENERO DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cuarenta y cinco minutos del lunes doce de enero de dos mil nueve, 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, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. El señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel llegó durante la sesión.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el Secretario General de Acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTAS

Proyectos de las actas relativas a las Sesiones Públicas, números Uno, Solemne; Tres, Ordinaria; Cuatro, Solemne; y Cinco, Ordinaria, celebradas, la primera y la segunda el viernes dos y el martes seis, respectivamente, y la tercera y la cuarta el jueves seis de enero de dos mil nueve.

Con la corrección y la precisión en el tercer párrafo de la página once del acta mencionada en segundo lugar, formuladas por el señor Ministro Valls Hernández, para consignar, que reservaba su derecho para elaborar voto particular en relación con la inconstitucionalidad del artículo 138 del Código Civil para el Distrito Federal, por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

VISTA DE ASUNTO

Asuntos de la Lista Ordinaria Uno de dos mil nueve:

III.- 32/2007

Controversia constitucional número 32/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 274, por el que se reformaron los artículos 7°, 8°, 27, 34, 35, 55, del 57 al 66, 90, 93, 94 y 109 de la Constitución Política local, publicado en el Periódico Oficial estatal el dos de febrero de dos mil siete. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propone: “PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de las porciones normativas de los artículos 64, párrafo quinto; 65, tercer párrafo, y la segunda parte de la fracción IV, del artículo 63, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, identificadas en el décimo cuarto considerando, en términos de lo

establecido en los diversos considerandos noveno y décimo, respectivamente, del presente fallo. TERCERO. Se declara la validez de los artículos 57, penúltimo párrafo; 58, párrafos segundo, tercero y séptimo, inciso b); 63, fracción VI; 65, párrafo octavo; 66, párrafo cuarto; 90, párrafo tercero y 93, último párrafo, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformados mediante el Decreto 274, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de febrero de dos mil siete, en los términos precisados en la parte considerativa de la presente resolución. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.”

Llegó el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los Considerandos Primero, “Competencia.”, página cincuenta y dos; Segundo, “Oportunidad.”, páginas de la cincuenta y dos a la cincuenta y tres; y Tercero, “Legitimación activa.”, página cincuenta y cuatro; y los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el

Considerando Tercero, “Legitimación pasiva.”, páginas de la cincuenta y cinco a la cincuenta y siete.

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó su inconformidad, porque los Ayuntamientos llamados a esta controversia constitucional como autoridades demandadas carecen de legitimación pasiva, debido a que su participación en el acto de aprobación de reformas constitucionales que expidió el Congreso local en los términos previstos en la propia Constitución estatal, no dan lugar a que se le considere parte integrante del órgano legislativo, ya que no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas componentes del Estado tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución Estatal, citando en apoyo, por analogía, la tesis de jurisprudencia número P./J.18/2001, sustentada por el Tribunal Pleno de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS Y ADICIONES DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LAS LEGISLATURAS CORRESPONDIENTES, SIN TOMARSE EN CUENTA LOS AYUNTAMIENTOS, CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR”; el señor Ministro Azuela

Güitrón manifestó su conformidad porque cuando se da una reforma a la Constitución Federal, se sigue un sistema y finalmente tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados son los creadores de la nueva norma constitucional; que en el caso se está en presencia de un sistema de reforma a la Constitución de una entidad federativa que implica que el Congreso del Estado y la mayoría de los ayuntamientos sean los autores de la ley y no podría considerarse que hay una ley si no es aprobada por los ayuntamientos; la señora Ministra Sánchez Cordero manifestó su conformidad y sugirió que se agregue la forma en que los Municipios son representados; el señor Ministro Franco González Salas manifestó su conformidad, porque en el ayuntamiento se debate la reforma y la suma de votos será lo que propicie la aprobación; la señora Ministra Luna Ramos manifestó su conformidad al coincidir con los señores Ministros Azuela Güitrón, Franco González Salas y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, al estimar que los ayuntamientos sí tienen legitimación; que en el expediente se refiere a la contestación de demanda solamente del municipio de Tijuana, no así de los otros tres que están señalados como autoridades demandadas; el señor Ministro Silva Meza manifestó su conformidad porque los municipios forman parte del proceso legislativo y en la elaboración de las normas que en última instancia afectan al Tribunal Superior del Estado; el señor Ministro Presidente Ortiz

Mayagoitia manifestó su inconformidad en virtud de que el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, constitucional, establece quienes tienen el carácter de autoridad demandada; que en el caso los municipios tienen una participación importante y significativa en el proceso de formación de la reforma constitucional; sin la mayoría de votos no hay proceso constitucional, pero el Legislador secundario fue escrupuloso en no dar legitimación procesal activa a todos aquellos que participan con voz y voto en el proceso legislativo; que no hay ningún inconveniente en que el instructor llame a los municipios que sea el caso llamar, pero que no siempre tienen el carácter de parte demandada, ni en la acción, ni en la controversia, sino solamente cuando en los conceptos de invalidez se aducen vicios propios al voto emitido por el municipio correspondiente; en las controversias de la “Ley Indígena”, se adujeron respecto de determinadas legislaturas violaciones a su Constitución local en la emisión del voto correspondiente, en el caso, se puede examinar cómo estuvo el voto de cada uno de los cinco municipios que participaron, y decir: “el voto de Mexicali no es legal, porque no se integró el Cabildo como debe de ser”; si se sustenta el criterio de que en cada acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional en contra de reformas a la constitución estatal, se debe llamar a todos los municipios se estaría en contra del principio de economía procesal y de eficacia y prontitud

en la administración de justicia; se sumó a las expresiones del señor ministro Gudiño Pelayo, estimando que los municipios no son parte demandada en las controversias, salvo que en los conceptos de invalidez se planteen violaciones al principio de legalidad en la emisión del voto correspondiente; el señor Ministro Cossío Díaz aceptó las sugerencias de las señoras Ministras Sánchez Cordero y Luna Ramos; el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su conformidad, y que compartía la propuesta del proyecto, en el sentido de tener como autoridades demandadas a los Municipios del Estado de Baja California, pues al haber participado en el proceso de creación de la norma general impugnada, los respectivos Ayuntamientos deben estar en aptitud de sostener su validez, precisando que los Ayuntamientos de Mexicali, Tecate, Playas de Rosarito y Ensenada no comparecieron a juicio, lo que hace innecesario analizar su legitimación pasiva; en cambio, por cuanto hace al Municipio de Tijuana, debe reconocerse la legitimación pasiva, porque la comparecencia se hizo por conducto del síndico-procurador, quien está facultado en términos del artículo 8º, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California; el señor Ministro Cossío Díaz aceptó la sugerencia y manifestó que deberían dejarse de lado las razones numéricas o de complejidad, enfocarse al principio central de resolver la cuestión efectivamente planteada, y entonces sí, incorporar a los Ayuntamientos en razón de que se

hubiere hecho un planteamiento concreto que los haga participar en la litis; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que el proyecto se podría configurar con la expresión de que los municipios demandados tienen legitimación procesal activa, puesto que aun cuando no participaron en la promulgación de la ley, en los conceptos de invalidez hechos valer se atribuyen vicios propios de sus actos; el señor Ministro Franco González Salas estuvo de acuerdo en ceñir la solución al caso particular, porque puede ser que haya una impugnación argumentando que no se han dado las aprobaciones suficientes de los ayuntamientos, en cuyo caso, se tendría no sólo la obligación, sino la necesidad de llamarlos a juicio para que emitan su opinión, en tanto son partícipes del proceso; la señora Ministra Luna Ramos manifestó que el artículo 112 de la Constitución local determina que hay una participación activa de los municipios en la emisión de la reforma constitucional, puesto que tienen que manifestar si están o no de acuerdo con ella para que ésta quede o no integrada; al ser parte de ese órgano y sin su participación no puede considerarse emitida la ley, debe tenerse como legitimados pasivamente a los municipios; el señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que el único que emite la norma es el Congreso, el Ayuntamiento que vota puede impedir la promulgación junto con otros para que no se dé la mayoría, pero de hecho él no la emite, si esto es así se puede llegar a la conclusión de que no está

legitimado; el señor Ministro Valls Hernández manifestó que el procedimiento para la reforma de la Constitución de las entidades federativas es un procedimiento establecido en el artículo 135 de la Constitución Federal, es decir, el Congreso más las Legislaturas de los estados; aquí es el Congreso local más los Ayuntamientos municipales, es un proceso complejo en el que los Ayuntamientos tienen intervención; el señor Ministro Silva Meza manifestó que todo el órgano que es parte en el proceso legislativo puede ser parte en un litigio, siempre y cuando su normativa constitucional lo establezca, independientemente del grado de su participación, con la emisión de su voto ya es un ente que se encuentra legitimado para intervenir en una controversia.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se consultó la intención de voto de los señores Ministros; ocho, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, la manifestaron en el sentido de que los Municipios sí tienen legitimación pasiva cuando se impugna una reforma a la Constitución estatal; tres, Aguirre Anguiano, Gudiño Pelayo y Presidente Ortiz Mayagoitia, la manifestaron en contra; el señor Ministro Cossío Díaz razonó el sentido de su voto, y manifestó que adecuaría el Considerando Tercero tomando en

Sesión Pública Núm. 6

Lunes 12 de enero de 2009

cuenta los argumentos expuestos por los señores Ministros.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el Considerandos Cuarto, “Causas de improcedencia.”, páginas de la cincuenta y siete a la cincuenta y nueve; y Quinto, “Determinación de la cuestión efectivamente planteada.”, páginas de la cincuenta y nueve a la sesenta y uno.

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su inconformidad respecto de la propuesta de que se tengan como no impugnados aquellos preceptos en contra de los cuales no se formularon conceptos de invalidez, porque si la parte actora señaló como acto impugnado el Decreto 274, por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución Política local, y hace valer en su contra argumentos relativos al proceso legislativo, de resultar fundados, la consecuencia sería la invalidez total del Decreto y no solamente de los preceptos que fueron de manera específica impugnados; y sugirió eliminar las consideraciones relativas; la señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Azuela Güitrón manifestaron su inconformidad, y compartir los argumentos del señor Ministro Góngora Pimentel; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que

el concepto de impugnación comprende todo el decreto y la posibilidad de que la declaración de invalidez tenga como consecuencia la de todos sus artículos, pero, hay preceptos reclamados que nada tienen que ver con el rango constitucional del Poder Judicial actor, y que como la vía ejercitada no es la acción de inconstitucionalidad, que es defensa abstracta de la Constitución Federal, sino una controversia en la que el órgano o poder, o entidad política que la promueve debe tener un interés para su impugnación; el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que los considerandos Cuarto y Quinto tienen estrecha relación; el Cuarto lo único que trata de hacer es considerar la causal de improcedencia planteada por las autoridades demandadas; en el Quinto, la impugnación efectivamente planteada, sí se hace esta distinción como la plantean el señor ministro Góngora Pimentel; la señora Ministra Luna Ramos se manifestó en el sentido de que una cosa es analizar el Decreto 274 por sus vicios formales, y otra, si se está en aptitud de entrar de forma concreta al análisis de preceptos respecto de los cuales no hay concepto de invalidez; se podría agregar que la improcedencia no procede y que se van a analizar los vicios formales del Decreto 274; y que no se van a estudiar los artículos impugnados que no producen afectación al Poder Judicial, ni aquellos respecto de los cuales no existen conceptos de invalidez; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que lo anterior se puede complementar, en el sentido de que

además de que no hay concepto de invalidez no se advierte motivo para suplir la queja deficiente y se reconozca la validez de estos preceptos, porque no se pueden excluir de la litis, cuando hay señalamiento expreso en la demanda, lo que lleva a una reconstrucción de los Considerandos Cuarto y Quinto; y los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad con los Considerandos Cuarto y Quinto modificados.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el Considerando Sexto, “Análisis de los conceptos de invalidez relativos a las violaciones formales.”, páginas de la sesenta y uno a la setenta y nueve; y los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el Considerando Séptimo, “Análisis de constitucionalidad del artículo 57 de la Constitución Política de Baja California.”, páginas de la setenta y nueve y ochenta; “I. Tema 1: ¿El penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución Local resulta violatorio del derecho a la seguridad social que contempla el artículo 123, apartado B), fracción XIV, de la Constitución Federal?”, páginas de la ochenta y uno a la ochenta y nueve, que sustenta la propuesta contenida en el Punto Resolutivo Tercero de reconocer su validez, porque los magistrados ostentan

Sesión Pública Núm. 6

Lunes 12 de enero de 2009

uno de los poderes del Estado, por lo que debe entenderse que su estatus es más parecido al de un patrón que al de un trabajador y, por ello, se estima que dicho párrafo no vulnera el artículo 123, apartado B, fracción XIV, en relación con el diverso 116, fracción VI, de la Constitución Federal.

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su conformidad y sugirió que no se equipare a los magistrados con la figura del patrón, pues así como la ausencia del elemento de subordinación es incompatible con el carácter de trabajador, también lo es la percepción de una remuneración por el servicio prestado, de manera que el estatus de los magistrados no puede equipararse al de los trabajadores ni al de los patrones, sino únicamente definirse en términos del vínculo constitucional, por virtud del cual ostentan la titularidad de los órganos del Poder Judicial; el señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó su inconformidad al considerar que el penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución local, sí resulta contrario a lo que establece el Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal, y en específico en su fracción XIV, debido a que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, en tanto son servidores públicos, deben ser considerados como trabajadores al servicio del Estado, independientemente que también puedan ser de confianza; la señora Ministra Sánchez Cordero manifestó su

inconformidad, porque si bien es verdad que la relación existente entre los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California y el propio Estado, no es propiamente una relación de trabajo, en tanto que son los titulares de este Poder y gozan de independencia y autonomía para desarrollar su función, que se encuentra determinada en las normas constitucionales y legales correspondientes que protegen la autonomía e independencia del criterio jurisdiccional, también es cierto que tales funcionarios, como integrantes de un Tribunal, no deben confundirse con la personalidad jurídica del propio Estado al que le prestan sus servicios, con las características de las relaciones laborales comunes y se encuentran sujetos a normas de trabajo: días laborales, percepción de salario o derecho a vacaciones; el señor Ministro Valls Hernández manifestó su conformidad, porque los magistrados del Poder Judicial local o de un Poder Judicial estatal no tienen la naturaleza de trabajadores, en congruencia con ello, no pueden alegar violaciones inherentes a los derechos de los trabajadores, cuando no lo son, lo que ya quedó establecido en la resolución dictada el veintidós de agosto de dos mil seis en la controversia constitucional 42/2006, promovida por el propio Poder Judicial del Estado de Baja California; el señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó su conformidad, porque en términos de los artículos 50, 80 y 94 de la Constitución Federal los integrantes de los tres Poderes tradicionales de la Unión o de los Estados no son trabajadores por esencia,

Sesión Pública Núm. 6

Lunes 12 de enero de 2009

sino depositarios del poder y no hay subordinación; los jueces, magistrados y Ministros, tienen todo tipo de libertad y ninguna dependencia, trabajan disociadamente en la forma de ejercer el poder, que es decidiendo y dictando el derecho; el señor Ministro Silva Meza manifestó su inconformidad, porque conforme con los artículos 116 y 123 constitucionales, los magistrados del Estado de Baja California sí tienen el carácter de trabajadores y, por tanto, tienen el derecho a obtener las prestaciones reclamadas; el señor Ministro Franco González Salas manifestó su conformidad porque de acuerdo con la facultad constitucional de los Estados, éstos pueden legislar en materia laboral, sujetándose al artículo 123 constitucional; conviene que haya principios que son mucho más acordes en el 123, Apartado B, para legislar en materia burocrática, pero esto no constriñe a los estados para hacerlo de esa manera; el artículo 116 constitucional, señala como facultad de los estados, que las relaciones de trabajo entre éstos y sus trabajadores sean regidas por las leyes que expidan sus Legislaturas, con base en lo dispuesto en el mencionado artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias; a los magistrados de un Tribunal Superior de Justicia, dada la propia función que tienen encomendada, no sería dable darles el carácter de trabajadores; si existe afectación en sus percepciones, es materia de otro análisis, pero no en atención a lo que establece el citado artículo 123; el señor Ministro Azuela Güitrón manifestó su conformidad, porque el sistema de los magistrados está regido en el

Sesión Pública Núm. 6

Lunes 12 de enero de 2009

artículo 116, fracción III, constitucional, por lo que no es procedente que pretendan recibir los beneficios como trabajadores, teniendo el estatuto de magistrados titulares del Poder Judicial.

A sugerencia del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, el Tribunal Pleno acordó continuar la discusión en la próxima sesión, en la que harán uso de la palabra las señoras Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y Luna Ramos, y que el asunto y los demás continúen en lista.

Siendo las trece horas con diez minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la Sesión Privada que se celebraría a continuación y para la Sesión Pública que se celebrará mañana, martes trece de enero en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y el licenciado José Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos, que da fe.

JJAD'LVP'afg.