

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 85

O R D I N A R I A

JUEVES 11 DE AGOSTO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del jueves once de agosto de dos mil once, 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 Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número ochenta y cuatro, ordinaria, celebrada el martes nueve de agosto de dos mil once.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asunto de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves once de agosto de dos mil once:

II. 2. 40/2003

Incidente de inejecución 40/2003 de la sentencia dictada el cinco de octubre de dos mil uno por el Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 862/2000-II promovido por ***** . En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Se decreta el cumplimiento sustituto del fallo constitucional dictado en el juicio de amparo 862/2000. SEGUNDO. Devuélvanse los autos al Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal a efecto de que abra y sustancie el incidente de daños y perjuicios. TERCERO. Ordénese al juez federal que informe a este Alto Tribunal periódicamente sobre el avance en la tramitación del incidente de daños y perjuicios”*.

El señor Ministro Aguilar Morales felicitó al señor Ministro Cossío Díaz por el nuevo proyecto que se somete a consideración, aun cuando señaló compartir sólo su sentido pero no las consideraciones que lo sustentan, ya que las estimó incompletas.

Manifestó que la decisión de disponer el cumplimiento sustituto se apoya exclusivamente en un estudio recabado para mejor proveer, con lo que se hace caso omiso al resto del material probatorio recabado por el juzgador federal

durante el trámite del incidente innominado que se abrió para determinar si existía o no imposibilidad material o jurídica para ejecutar el fallo constitucional, en cumplimiento a una resolución dictada por la Segunda Sala.

Señaló que más allá de que sea incorrecta la ausencia total de valoración del material probatorio que obra en autos, sin que se exponga razón jurídica para justificarla, resulta indebido que el proyecto se apoye exclusivamente en un estudio que al no haber sido recabado conforme a las formalidades legales no puede tener el alcance probatorio que se le pretende conferir, tomando en cuenta que fue elaborado por personas que se ostentaron como especialistas en economía, arquitectura y urbanismo, las cuales no comparecieron ante este Alto Tribunal para aceptar el cargo y protestar conducirse con verdad, además de que no demostraron contar con los conocimientos correspondientes, pues no se les requirió cédula profesional ni comprobante de estudios, ni la ratificaron de sus consideraciones, sin que pueda eximir el cumplimiento de las formalidades legales aplicables para la prueba pericial el hecho de que los especialistas fueron recomendados por el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, en respuesta a la petición formulada por el Ministro ponente.

En estos términos, consideró que el estudio referido únicamente puede constituir una prueba documental privada, que no puede estar por encima de las documentales públicas y los dictámenes periciales que obran en autos, en

tanto que aquélla, para generar convicción, debe estar apoyada en otros elementos de prueba y, en el caso, el estudio de que se trata no se adminicula con ninguna otra.

Señaló que esta condición es paradójica si se toma en cuenta que para desechar el proyecto anterior algunos de los señores Ministros indicaron que no existían datos sólidos, técnicos, actualizados y provenientes de peritos, para disponer el cumplimiento sustituto, siendo que en el proyecto que ahora se propone se estima suficiente para colmar este extremo una opinión simple y en documento privado.

Agregó que aun en el supuesto de que se considerara que el estudio de que se trata debe valorarse como si se tratara de una prueba pericial, lo cierto es que carecería de valor probatorio, pues la conclusión de éste no se constriñó exclusivamente a cuestiones técnicas cuyo conocimiento es propio de los peritos, sino que se realizó un ejercicio de ponderación jurisdiccional que sólo correspondía realizarlo al Pleno, en términos de la facultad que otorga la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Compartió la opinión del señor Ministro Aguirre Anguiano, que expuso en la sesión del veinticinco de noviembre del año pasado, en el sentido de que el hecho de que alguien tenga investiduras especiales, en razón de algún título, no implica que cuando emite un pronunciamiento lo haga en ejercicio de aquéllas.

Estimó que la metodología empleada para determinar las cargas para la sociedad y los beneficios para la parte quejosa corresponde a una disciplina que les es ajena, discutiendo cómo puede un arquitecto, un economista y un urbanista identificar los bienes jurídicos relevantes en un caso jurídico de complejidad relativa sin ser peritos en derecho ni conocer a fondo el asunto.

Por otro lado, señaló que aun considerando que al estudio referido se le pudiera conceder valor probatorio, lo cierto es que a partir de que se concluye su cita, se le parafrasea en lugar de valorarlo frente a otros elementos de convicción, además de que no se cita fundamento alguno para determinar sus alcances, ni se hace un pronunciamiento sobre si la metodología empleada fue o no adecuada y si todas las conclusiones del estudio se encuentran dentro del área de conocimiento de los especialistas.

Precisó, además, que dicho estudio no aporta algo nuevo al proyecto, haciendo énfasis en que la procedencia de un cumplimiento sustituto debe basarse en todos los elementos de prueba que muestren que éste es más conveniente para la sociedad que la entrega lisa y llana del predio al quejoso, a lo que podría arribarse de forma clara si el mencionado dictamen se valorara conjuntamente con el acervo probatorio que existe en autos.

Señaló que si bien pudieran plantearse diversas opciones en el diseño urbano, lo cierto es que los señores Ministros no tienen las aptitudes para determinarlas, ni existe ningún estudio o prueba pericial que indique una opción diversa, siendo que el cumplimiento de la sentencia de amparo no es la vía para definir de manera improvisada las diversas opciones.

Estando de acuerdo con el resolutivo propuesto, concluyó que el estudio, aun como documento privado, podría servir para abundar en las razones que derivan de la valoración del acervo probatorio existente en autos y del que se dio cuenta en el proyecto anterior, en orden de concluir que es beneficioso para la sociedad el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas estimó procedente el cumplimiento sustituto, ya que las cargas que traería para la sociedad la restitución de las dos fracciones del predio afectado por el Decreto impugnado serían muy superiores a los posibles beneficios que pudiera obtener el quejoso, como se desprende del estudio referido.

Manifestó que contrario a lo que expresó el señor Ministro Luis María Aguilar, en diversos juicios este Alto Tribunal se ha apoyado en las opiniones de expertos para mejor proveer, como en el caso de la despenalización del aborto o en el relacionado con la Ley Federal de Radio y Televisión, entre otros, señalando estar de acuerdo con las

opiniones de los expertos que en el presente asunto propuso el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Precisó que de acuerdo con el estudio mencionado, las cargas que podría llegar a resentir la sociedad, de darse la ejecución de la sentencia de amparo en los términos que dispuso el Juez de Distrito serían muy onerosas, tanto para la población directamente afectada, como para los que circulan en ella, así como para el funcionamiento general de toda la zona de Santa Fe, respecto del posible beneficio que traería para el quejoso la restitución de las tierras expropiadas, destacándose fundamentalmente los problemas que se darían en materia de vialidad y en el mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas que atraviesan el predio denominado “El Encino” y que conducen tanto agua potable como las aguas negras y el drenaje pluvial, además del costo de los recursos públicos que se han destinado a la realización de diversas obras.

Por lo anterior, señaló que estará a favor del proyecto, aunque coincidió con lo expresado por el señor Ministro Sergio Valls Hernández en cuanto a que sea esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y no el juez de Distrito la que en su caso abra el incidente de daños y perjuicios, designe a los peritos correspondientes y les informe de la prueba para que en un plazo breve determinen el valor comercial respectivo y, una vez hecho esto, se requiera al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a efecto de que también en un plazo breve cubra a la quejosa la cantidad que se hubiese

determinado, aclarándole que el pago que resulte no está condicionado a que la autoridad gestione y obtenga la partida presupuestal correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la tesis de rubro: “SENTENCIAS DE AMPARO. EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE AQUÉLLAS, NO ESTÁ CONDICIONADO A QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE GESTIONE Y OBTENGA LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE”, señalando que de no aceptarse esta propuesta se uniría al voto concurrente que llegara a formular el señor Ministro Valls Hernández.

Por otra parte, estimó importante que en el proyecto, al establecer la posibilidad de que el quejoso en cualquier momento pueda convenir con la autoridad responsable la forma en que deba cumplir de manera sustituta la sentencia de amparo, se establezca que de conformidad con lo que señala la tesis de rubro: “EJECUTORIAS DE AMPARO. ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO OPERA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO MEDIANTE EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS O EL CONVENIO”, dicho convenio tendría que hacerse del conocimiento de este Alto Tribunal, y que en el caso de que no se llegue a concretar, el quejoso podría optar por el incidente de daños y perjuicios, a fin de no dejarlo en estado de indefensión.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que el proyecto presentado anteriormente por el señor Ministro Aguilar Morales ya demostraba que se surtían los supuestos

constitucionales para hacer procedente el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.

Precisó que las razones por las cuales se otorgó el amparo ya no son relevantes en este momento procesal, pues actualmente se analiza la forma en que puede restituirse al quejoso en el pleno goce de la garantía violada, por lo que sólo es necesario determinar si es procedente o no el cumplimiento sustituto, sin que deba realizarse una comparación de los derechos o intereses económicos del quejoso respecto de los de la sociedad.

Dio lectura al cuarto párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, el cual estimó que se refiere a la posibilidad de que la sentencia se cumpla a través de un método alternativo cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Puntualizó que el valor económico está referido al quejoso y no a la comunidad o a los terceros, cuestionando cómo se pueden cuantificar las consecuencias derivadas del tráfico, el desarrollo urbano o de la contaminación, por lo que estimó que en el proyecto se plantea una valoración discrecional, aunque no arbitraria, de lo que implica para el quejoso la ejecución de la sentencia de amparo en términos económicos y lo que implica para la colectividad en términos no necesariamente económicos.

Señaló que si bien se violó la Constitución, lo cierto es que esta misma prevé la posibilidad del cumplimiento sustituto, estimando que en el caso concreto la afectación a la sociedad está plenamente acreditada con las pruebas referidas en el proyecto anterior y con las que se recabaron en el nuevo proyecto, y que los perjuicios que ésta sufre todos los días exceden por mucho el beneficio económico que pudiera tener el quejoso, cuyo interés no puede estar por encima de los intereses de la sociedad.

La señora Ministra Luna Ramos felicitó al señor Ministro Cossío Díaz por la prontitud con la que logró recabar mayores elementos para proveer; enseguida precisó los antecedentes del procedimiento de ejecución respectivo, así como lo determinado por el Pleno al conocer de este incidente en la sesión del martes veintitrés de noviembre de dos mil diez.

Estimó relevante el estudio solicitado para mejor proveer, señalando que se aparta de tomarlo en consideración como prueba idónea para determinar el cumplimiento sustituto, ya que no se está en presencia de una prueba pericial, la cual requiere ciertas formalidades legales para su perfeccionamiento dentro del proceso jurisdiccional, sino ante una prueba de informes. Manifestó compartir lo indicado en el estudio referido en el sentido de que la apertura de una vialidad puede traer beneficios a la sociedad, máxime si se efectúa en un lugar tan congestionado; sin embargo, consideró que lo que en el

presente caso debe tomarse en cuenta es el estado que guarda el predio en cuestión.

Al respecto, estimó que la sociedad sufriría un perjuicio mayor al que se le pudiera causar al quejoso en el caso de que con la devolución de los terrenos se le privara a aquélla de una vialidad que ya existe, lo que en este caso no puede acontecer dado que ninguna vialidad está actualmente funcionando sobre el predio respectivo.

Señaló que las consideraciones relativas a que la apertura de las vialidades puede provocar grandes beneficios a la sociedad son ciertas, pero implican proyecciones a futuro que constituyen la justificación de una causa de utilidad pública, por lo que tomarlas en consideración implicaría trastocar la cosa juzgada, dado que el motivo de la concesión del amparo fue que no se acreditó la utilidad pública de la expropiación, de tal manera que dichas razones tuvieron que haberse expresado en el Decreto expropiatorio y acreditarse en el juicio de amparo.

Por tanto, se manifestó a favor de que el predio en comento se devuelva al quejoso, dado que no se acreditó dentro del juicio de amparo que su expropiación fuera la única alternativa para la vialidad.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que el derecho de propiedad no es absoluto ya que puede estar limitado por la utilidad pública; sin embargo, estimó que el presente asunto tuvo su origen en un hecho violatorio de

garantías que separó un predio e hizo perder su valor. Señaló que la restitución de dicho predio al quejoso no implica que se prive el acceso a la parte de la ciudad que se desarrolla a partir de él, sino que las cosas sigan en el estado que guardan, estimando que con el pago de una indemnización al quejoso se dilapidan los dineros públicos ya que se invierten en razón de algo que se obtuvo ilegalmente.

Consideró que el estudio que presentaron los expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México especula sobre el valor de dicho terreno, y que existe el riesgo de mandar un mensaje a la sociedad de que la Suprema Corte de Justicia no hace respetar el derecho de propiedad.

El señor Ministro Cossío Díaz, en relación con los ajustes propuestos por los señores Ministros Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas, señaló que por la importancia del asunto era conveniente atenerse al procedimiento previsto en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, de acuerdo con el cual procede remitir el asunto al Juez de Distrito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelva sobre la cuantía del predio mediante peritos ofrecidos por las partes y con todos los elementos necesarios en orden de que se dé una condición de equidad entre las partes.

Recordó que en un asunto relacionado con parques conmemorativos la Suprema Corte de Justicia determinó el

precio de la restitución, pero sólo mediante la actualización de un monto que ya había sido determinado por la Secretaría de la Reforma Agraria, sin que se efectuara un trámite incidental.

Precisó que la utilidad pública del acto expropiatorio a que refiere el segundo párrafo del artículo 27 constitucional se tuvo que estudiar en el juicio de amparo, y que lo que ahora se debe precisar son los beneficios económicos de la utilidad pública a que refiere el tercer párrafo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, estimando que el cumplimiento sustituto constituye una protección que estableció el Constituyente ante la imposibilidad material de que al quejoso se le restituyan sus propiedades.

Estimó que si bien es cierto que en su momento no se acreditó la causa de utilidad pública y que también puede serlo que el respeto al derecho de propiedad implica la restitución del inmueble, debe tomarse en cuenta que la Constitución prevé una solución que, en consecuencia, se postula en el mismo nivel jerárquico que el mencionado derecho y que refiere a la posibilidad de que se indemnice al afectado. Señaló que esto conduce al problema, no de demostrar que existe utilidad pública, sino al de resolver el conflicto entre el beneficio social y el beneficio individual.

Mencionó entender que el asunto le fue returnado en virtud de que tanto para el señor Ministro Franco González Salas como para él el proyecto original no tenía los

elementos para determinar si era posible o no el cumplimiento sustituto, precisando que el estudio de los costos y beneficios, en el estado en que se encuentra la ciencia económica, es un asunto complejo y delicado pues conlleva sustituir con dinero la entrega física de un bien sobre el cual se tiene la propiedad.

Para efecto de formar su voto, señaló que le preocupaba enumerar personas y las propiedades que resultarían afectadas, así como el flujo de tráfico. Expresó que con el estudio efectuado ya se cuenta con los elementos para cuantificar monetariamente los elementos así estimables, separándolos de los elementos que no lo son, a los que se les da una cuantificación distinta.

Señaló que el estudio que presenta se fundamentó en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 2º de la Ley de Amparo, y no en el artículo 80 de la misma normativa, ya que no respondió a la necesidad de ordenar la práctica de una diligencia probatoria sino de obtener elementos de mayor convicción. Preciso que existe una diferencia central entre el artículo 79 y el artículo 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles y esto ya fue materia de discusión en el asunto relacionado con los militares portadores de VIH/SIDA.

Por otra parte, consideró inconveniente pedirle al Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México que

acredite la calidad profesional de los expertos que efectuaron el estudio, señalando que si hubiera duda al respecto se podría suspender la vista del asunto para realizar la solicitud respectiva, lo que estimó innecesario debido a la calidad de la institución con la que se está interactuando, además de que no se ordenó el desahogo de pruebas y finalmente porque los estudios que se efectuaron fueron suficientes.

Estimó, por otro lado, que los expertos no dictaminaron como abogados, sino que rindieron una opinión de peritos, aunque no en el desahogo de una prueba pericial, y lo que se propone es que el Pleno convalide dicho estudio, y no que dichos expertos indiquen a éste lo que tienen que hacer o que se sustituyan a la autoridad judicial, por lo que consideró que éstos no fueron más allá de lo que se les pidió y están actuando conforme a derecho.

Manifestó que si se da la continuación de las dos vías por el predio del quejoso se genera un beneficio económico mucho mayor que el del terreno mencionado. Señaló que para efectos de la valuación del inmueble, el estudio mencionado no puede obligar al juez ni a los peritos que van a comparecer en el incidente respectivo para determinar los montos, en tanto que contiene manifestaciones o consideraciones que ellos hacen con el único y exclusivo propósito de determinar la condición de cumplimiento sustituto, por lo que se manifestaría a favor de que estas referencias no se quiten del proyecto. Finalmente, precisó

que el predio no ha sido valuado porque no han intervenido en el incidente respectivo ni las partes, ni el juez al que le corresponde el conocimiento del asunto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz provocará que las actuaciones judiciales se prolonguen y que, al final del día, este Alto Tribunal tenga que resolver el problema derivado de que las autoridades del Distrito Federal no podrán cubrir el valor del terreno.

Por otra parte, compartió lo expresando por el señor Ministro Aguirre Anguilano, agregando que lo que pretende legalizarse no es solamente un acto ilícito, sino delictivo, pues incluso se libró una orden de aprehensión porque se violó una suspensión de amparo por una ocupación indebida. Precisó, por tanto, que lo que se estará validando con el cumplimiento sustituto es la ocupación por medio de la fuerza y no un decreto expropiatorio.

Recordó que de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia se afecta el interés social cuando se priva a la colectividad de un bien jurídico que ya tiene incorporado y del cual está disfrutando, lo que no sucede en este caso.

Señaló que existen otras alternativas viales, estimando que el trazo que se hizo sobre el predio fue el más perjudicial ya que impidió el acceso a éste por todos lados, precisando que su preocupación central es la legalización de una doble

ilicitud: la ilicitud constitucional del Decreto expropiatorio declarada en la sentencia y la ilicitud del acto material de ocupación, por lo que concluyó en que lo correcto en el caso es la devolución del predio en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó las posiciones que han tomado los señores Ministros en la discusión del presente asunto, señalando que su postura fue en el sentido de que la protección a la propiedad privada se garantizó con la concesión del amparo en tanto que no se justificó la causa de utilidad pública de la expropiación, manifestándose de acuerdo con la devolución del predio.

Señaló que el proyecto le fue atractivo dado que se situaba en la problemática de analizar si se actualizan los requisitos constitucionales del cumplimiento sustituto, dejando de lado la protección constitucional de la propiedad, pero que al hacer un estudio de origen se reafirmó en su posición original.

Manifestó, por ende, que estará en contra del proyecto, sin desconocer que el cumplimiento sustituto tiene un sentido social que lo justifica y que representa una solución constitucional a este tipo de problemas, considerando más importante, sin embargo, sostener esta postura que la de avalar otro tipo de situaciones.

En estas condiciones, estimó conveniente someter a votación el proyecto, manifestándose de acuerdo con que se

mantenga la propuesta contenida en el segundo punto resolutivo con base en que este problema amerita una solución ordinaria.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó dudas respecto de si se votará la procedencia del cumplimiento sustituto y el procedimiento que para tal efecto se plantea en el proyecto, a lo que el señor Ministro Presidente Silva Meza respondió que se someterán a votación los dos puntos a la vez, ya que las divergencias que con respecto al segundo de ellos se manifiesten constituirán las salvedades de una minoría.

Sometido a votación el proyecto, se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, con salvedades, Valls Hernández, con salvedades, y Sánchez Cordero de García Villegas, con salvedades. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes; los señores Ministros Aguilar Morales y Valls Hernández, para formular voto concurrente, y los señores Ministros Luna Ramos, Ortiz Mayagoitia, Pardo Rebolledo, Aguirre Anguiano y Silva Meza, para formular voto de minoría.

El señor Ministro Presidente declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que en el proyecto se determina que el juez tendrá la más absoluta libertad para justipreciar tanto los daños como los perjuicios, pero no se hace un inventario de los conceptos a que esto se refiere y, sin embargo, se establecen barreras para dicha libertad, sugiriendo que éstas se suprimieran y que se tome en cuenta el costo de los nuevos accesos a los dos predios que queden, para incluirlo cuando menos en el concepto de perjuicios, y que el juez defina el valor de los daños tomando en cuenta el precio actual del inmueble, con la intervención de los peritos, además de que se señale un plazo para el desahogo de los peritajes, en el entendido de que si no se efectúan dentro de ese plazo se ponga al afectado en posesión del inmueble, así como un plazo improrrogable para el pago correspondiente, en el entendido de que si no se realiza dentro de éste, también procederá la entrega de la propiedad.

El señor Ministro Presidente Silva Meza expresó que se tenían por hechas las manifestaciones del señor Ministro Aguirre Anguiano, como ruego.

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

II. 2. 66/2009

Controversia constitucional 66/2009 promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en contra de los

Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto legislativo 1503 que reformó y adicionó diversos artículos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, y diversos actos relacionados con la designación de *****, *****, *****, y *****, como Magistrados numerarios, y *****, y *****, como Magistrados supernumerarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: “*PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los actos impugnados en la demanda inicial y sus seis ampliaciones, precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria. TERCERO. Se reconoce la validez del decreto 1503, emitido por la Quincuagésima Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, de diez de julio de dos mil nueve, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y su Reglamento. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 113 y 120 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia realizó una síntesis de las consideraciones de su proyecto en cuanto sustentan los puntos resolutivos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno los considerandos primero “Competencia”; segundo “Oportunidad”; tercero “Legitimación activa”; cuarto “Legitimación pasiva”, quinto “Causas de sobreseimiento e improcedencia” y sexto “Definición de la litis”.

El señor Ministro Pardo Rebolledo sugirió que se diera respuesta a la causal de improcedencia invocada por el Congreso del Estado de Morelos, consistente en que las normas impugnadas ya fueron materia de la controversia constitucional 88/2008, mediante argumentos que lleven a concluir que se trata de normas diversas; lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Valls Hernández sugirió que para efectos del cómputo del plazo para interponer la demanda debe atenderse a la primera hipótesis de la fracción II del artículo 21 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que se refiere a la fecha de la publicación de la norma general impugnada.

Respecto de la legitimación activa, sugirió citar como fundamento al artículo 27, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, que establece que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de dicha entidad en todas las cuestiones que no sean competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura local; asimismo, que se señale que quien comparece a juicio goza de la presunción de

encontrarse facultado para representar al Poder Judicial actor, de conformidad con las disposiciones locales relativas y con base en las constancias que se exhiben para ese efecto, además de que se indique que dicho Poder cuenta con la legitimación para acudir en esta vía, al ser uno de los entes previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia señaló que aceptaba las observaciones anteriores en tanto que ninguna de ellas contraría el sentido del proyecto, sino que lo mejora, sin que exista inconveniente por parte de alguno de los señores Ministros para hacer dichos ajustes.

En votación económica por unanimidad de once votos se aprobaron los considerandos del primero al sexto, modificados en lo conducente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las doce horas con cincuenta y cinco minutos, y reanudó la sesión a las trece horas con veinte minutos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando séptimo “Estudio de violaciones procesales”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia señaló que el proyecto propone declarar infundado el concepto de invalidez en el que el actor afirma que toda vez que el decreto 1503, mediante el cual se reformaron y adicionaron

diversos artículos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, finalizó con la actuación de una autoridad incompetente, las reformas a dicha normativa carecen de fuerza obligatoria en términos de la fracción XVIII del artículo 70 de la Constitución Local. Lo anterior, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Morelos, la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, sus reformas y adiciones no necesitan la promulgación del ejecutivo estatal para tener vigencia, y el hecho de que el propio Poder Legislativo remita su norma orgánica al Poder Ejecutivo local para efecto de que tenga publicidad en nada modifica o altera esta condición.

Indicó que incorporaría al engrose las observaciones que le entregó la señora Ministra Luna Ramos, las cuales no cambian el sentido del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales sugirió que se señale con claridad que los artículos 89 y 90 de la Constitución del Estado de Morelos no han sido modificados y que por eso se toman en cuenta las consideraciones de la controversia constitucional 88/2008, sin que ello se considere indispensable; lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar de acuerdo con el proyecto en su integridad, señalando

que éste responde a los criterios ya adoptados por el Pleno, los cuales indicó asumir.

Por unanimidad de once votos se determinó que en la emisión del Decreto 1503, por el que se reforma la Ley Orgánica para el Congreso del Estado y su Reglamento, no se violentaron las prohibiciones previstas en la Constitución Local, relativas a la no intromisión del Poder Ejecutivo en la expedición y entrada en vigor de dicha ley.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, en cuanto al punto “1) ¿Existe sustento suficiente en la Constitución local del Estado de Morelos respecto de la reglamentación del procedimiento de ingreso para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia?”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que el proyecto propone declarar infundado el concepto de invalidez en el que el Poder actor alega que las condiciones de ingreso al cargo de Magistrado del Poder Judicial del Estado no están previstas en la Constitución local, sino en la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, violentando los principios de independencia judicial y división de poderes, ya que al no estar reglado constitucionalmente, la decisión del Congreso es discrecional y, por tanto, no se cumplen los extremos contenidos en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal. Lo anterior, ya que al resolver la controversia constitucional 88/2008, este Alto Tribunal

determinó que el nuevo sistema de integración del Poder Judicial del Estado de Morelos, en cuanto a la designación de magistrados, es acorde con los postulados constitucionales, al encontrarse previsto en el artículo 89 de la Constitución del Estado de Morelos, que establece que la designación de magistrados será a través de una convocatoria pública emitida por el Órgano Político del Congreso, quien hará la propuesta al Pleno del Congreso para que éste decida en definitiva, llevando a cabo un procedimiento previamente establecido en la propia constitución local y en las leyes de la materia.

Por unanimidad de once votos se determinó que el nuevo sistema de integración del Poder Judicial del Estado de Morelos, en cuanto a la designación de magistrados, es acorde con los postulados constitucionales, al encontrarse previsto en el artículo 89 de la Constitución del Estado de Morelos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo en cuanto al tema “2) ¿El artículo 89 de la Constitución local faculta al Congreso local para expedir las bases legales que regulen el contenido de las convocatorias para la designación de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia?”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que el proyecto propone declarar infundado el concepto de invalidez en el que el Poder actor considera que el artículo

89 de la Constitución de Morelos no faculta al Congreso del propio Estado para emitir las bases legales bajo las cuales deben expedirse las convocatorias para la designación de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, ya que en dicho artículo no existe previsión alguna respecto del contenido de las referidas convocatorias. Lo anterior, toda vez que al resolver la controversia constitucional 88/2008, el Pleno determinó que la convocatoria y el procedimiento de designación deben ser acordes con un marco normativo aplicable previo, contenido en la propia Constitución y en las leyes de la materia, las cuales deben prever los elementos objetivos del procedimiento de designación y la forma y periodicidad de la convocatoria pública.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló estar de acuerdo con el planteamiento anterior, aunque sugirió complementar lo relativo a la competencia establecida en el artículo 89 de la Constitución local, haciendo referencia al artículo 90 de la misma normativa que prevé el contenido de las convocatorias; lo que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia asumió como propuesta.

Por unanimidad de once votos se determinó que el Congreso de Estado de Morelos está facultado para expedir las bases legales que regulen el contenido de las convocatorias para la designación de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, en cuanto a su punto “3) ¿El Decreto 1503 puede fundamentarse en los artículos 89 y 92 de la Constitución local, a pesar de que dichas normas fueron declaradas inconstitucionales por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 88/2008?”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que el proyecto propone declarar infundado el concepto de invalidez en el que el Poder actor señala que la declaración de invalidez de los artículos 89 y 92 de la Constitución del Estado de Morelos, en la ejecutoria de la controversia constitucional 88/2008, afecta todo el sistema de designación de integrantes del Poder Judicial del Estado de Morelos, toda vez que las reglas que rigen a los referidos procedimientos están íntimamente relacionadas entre sí, razón por la cual el Decreto 1503 deviene inconstitucional, por tener como fundamento los citados preceptos constitucionales locales. Lo anterior, toda vez que si bien es cierto que en la controversia constitucional 88/2008 se declaró la invalidez de los artículos 89, párrafo décimo, en la porción normativa que indica “*libre y soberanamente*”, y 92, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Morelos, que permitía la libre remoción de los representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo en el Consejo de la Judicatura local, por el Poder que los haya designado, en términos de lo establecido en el Título Séptimo de la misma

Constitución local, también lo es que dichas declaratorias de invalidez no afectan el sistema de designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, lo que expresamente se señaló en la ejecutoria de referencia.

Por unanimidad de once votos se determinó que la declaración de invalidez de los artículos 89, párrafo décimo, en la porción normativa que indica “*libre y soberanamente*,” y 92, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Morelos, efectuadas al resolverse la controversia constitucional 88/2008, no afectan el sistema de designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, en cuanto al punto “4) Análisis de constitucionalidad del artículo 113 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso que el proyecto propone declarar infundado el concepto de invalidez en el que se considera que dicha disposición afecta al principio de seguridad jurídica y, por ende, provoca violaciones a la Constitución Federal, ya que no establece el marco que regule la emisión de las convocatorias para la designación de Magistrados. Lo anterior, pues se estima que dicha disposición se inserta en medio de otras normas que en conjunto forman un subsistema jurídico que como tal satisface los mínimos que para este tipo de nombramientos exige la Constitución Federal.

El señor Ministro Valls Hernández sugirió matizar la afirmación contenida en la página cincuenta y ocho del proyecto en cuanto a que debe decir que el procedimiento de selección de Magistrados locales se iniciará con una convocatoria, y no que podrá iniciarse de dicha manera; lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Aguilar Morales sugirió que se señale nuevamente que los requisitos de la convocatoria se encuentran previstos en el artículo 90 de la Constitución del Estado de Morelos. Asimismo, señaló que no se atiende el planteamiento de inconstitucionalidad vinculado con el grado de escolaridad y especialización de quienes integran la Junta Política y de Gobierno del Congreso del Estado, respecto del cual sugirió declararlo inoperante ya que la inconstitucionalidad de la norma no puede depender de las particularidades fácticas de estas personas. Finalmente, sugirió que el concepto relativo a que el artículo 120 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos es omiso en precisar los rangos de calificación, se conteste en el sentido de que ello no implica la inconstitucionalidad de la norma pues se trata de detalles que no necesariamente están previstos en un precepto legal y que pueden ser satisfechos siguiendo las reglas de los artículos 90 y 116 de la Constitución Federal por los propios órganos que llevarán a cabo los exámenes.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia manifestó que redondeará el análisis de los conceptos de violación en los términos sugeridos, que se refieran al punto siguiente.

Por unanimidad de once votos se reconoció la validez del artículo 113 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, en cuanto a su punto “5) Análisis de constitucionalidad de los artículos 120 en lo general y 120, fracción IV, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos”.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que el proyecto propone declarar infundados los conceptos de invalidez en los que el Poder actor sostuvo que es inconstitucional la disposición referida al disponer que uno de los requisitos para la designación de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Entidad sea la entrega de un ensayo jurídico sobre la administración de justicia y la función jurisdiccional, toda vez que, atendiendo al perfil de cada uno de los integrantes de la Junta Política y de Gobierno del Congreso del Estado de Morelos, se advierte que solamente uno de los seis diputados que la integran ha estudiado una Licenciatura en Derecho, desconociéndose si a la fecha se encuentra titulado o no, lo que evidencia la falta de certeza jurídica sobre cómo se realizaría y por quiénes se efectuaría la calificación del ensayo científico jurídico, al

existir una natural imposibilidad de llevar a cabo dicha calificación ante la evidente ausencia de conocimientos técnicos por parte de dicha Junta. Asimismo, precisó que se propone declarar infundado el concepto relativo a que el legislador local omitió precisar los rangos de calificación, a pesar de que en la fracción VI del artículo 120 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, se establecen las características a calificar del ensayo científico jurídico. Lo anterior, ya que la norma en comento no violenta en modo alguno las disposiciones constitucionales relativas al nombramiento de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, contenidas en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, ya que la forma en la que se regulan los procedimientos para el nombramiento de los funcionarios antes mencionados queda reservada a las Legislaturas de los Estados, en la Constitución y leyes orgánicas locales, además de que dicho requisito es congruente con el principio constitucional relativo a la idoneidad de las personas que van a ocupar el cargo de Magistrado.

Finalmente, precisó que se estima que los requisitos a que debe sujetarse la elaboración del referido ensayo jurídico y la consecuente evaluación por parte del órgano legislativo, en términos del artículo 120 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, no vulneran ningún contenido constitucional, ya que se constriñen a requisitos meramente formales, cuya calificación le corresponde al

órgano legislativo local, además de que, como señaló el señor Ministro Aguilar Morales, la inconstitucionalidad de la norma no puede hacerse depender de la escolaridad de los integrantes de la Junta Política y de Gobierno.

Por unanimidad de once votos se reconoció la validez del artículo 120 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

Sometida a votación la propuesta del proyecto, con las modificaciones aceptadas por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, así como los puntos resolutivos, se aprobaron por unanimidad de once votos.

Finalmente, el señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Asimismo, convocó a los señores Ministros para la sesión pública que se celebrará el lunes quince de agosto a partir de las once horas y levantó esta sesión a las trece horas con cuarenta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.