

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 41
O R D I N A R I A
JUEVES 25 DE ABRIL DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del jueves veinticinco de abril de dos mil trece, 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, 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, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

A continuación, el señor Ministro Presidente 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 cuarenta, ordinaria, celebrada el martes veintitrés de abril de dos mil trece.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el veinticinco de abril de dos mil trece:

II. 1. 89/2009

Controversia constitucional 89/2009 promovida por el Municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma entidad, demandando la invalidez del párrafo cuarto del artículo 2° de la Constitución Política del Estado, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de septiembre de dos mil nueve. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley que reforma el artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, en términos del considerando sexto y con los efectos precisados en el considerando séptimo de la presente ejecutoria. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro ponente Franco González Salas explicó que este asunto así como los amparos en revisión 104/2009 y 62/2009, listados a continuación, se presentaron con motivo de la reforma al artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro, desde dos mil nueve.

Expuso los antecedentes de la presente controversia constitucional y destacó que el Ayuntamiento del Municipio actor planteó básicamente violaciones al proceso legislativo que condujo a la aprobación de la norma impugnada, que en su concepto son invalidantes de la norma y del proceso mismo.

Manifestó que en el primer considerando se aborda el tema de la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto, en el segundo que la demanda se presentó en forma oportuna, en el tercero se analiza la legitimación activa y en el cuarto, la legitimación pasiva.

Respecto del considerando cuarto en el que se aborda el tema relativo a las causas de improcedencia, indicó que el veintinueve de marzo de dos mil trece se publicó la reforma al artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro y el párrafo impugnado no sufrió modificación pues sólo se recorrió en su orden, y así se señala en la publicación oficial.

Destacó que el legislador de Querétaro usó una técnica mixta, pues en algunos párrafos utilizó para su identificación, dada la modificación en el orden en que aparecen, las primeras palabras del párrafo y puntos sucesivos y para este párrafo que no modificó, transcribió el párrafo completo en el nuevo Decreto.

Señaló que al revisar el proceso legislativo, no se encontró en ninguna parte de la iniciativa ni de los trabajos

legislativos, alusión a alguna relacionada con el párrafo impugnado en esta controversia constitucional, por lo que la reforma obedeció fundamentalmente a las modificaciones en materia penal para adecuarse al nuevo régimen en la materia que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, señaló que esta Suprema Corte deberá determinar si el tema que surge ameritará su discusión y decisión, dadas las posiciones del Tribunal Pleno en relación a cuándo debe considerarse que existe un nuevo acto legislativo. Asimismo solicitó aprobar los temas procesales iniciales.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”, segundo “Oportunidad de la demanda”, tercero “Legitimación activa” y cuarto “Legitimación pasiva”.

En relación con la legitimación pasiva la señora Ministra Luna Ramos sugirió que el argumento relacionado con la legitimación del Municipio de Querétaro, se conteste en el sentido de que aun cuando no hubiera participado en el proceso legislativo, al ser parte del Estado, tiene que considerarse su participación en el respectivo proceso de reformas constitucionales, independientemente de que vote o no, ya que la Constitución lo considera para la votación requerida y, en todo caso, se computa lo conducente.

Por lo que se refiere a la legitimación activa, el señor Ministro Valls Hernández sugirió precisar que el Síndico del Municipio actor acredita su personalidad con la certificación de la parte relativa del Acta de sesión ordinaria de Cabildo del veintisiete de junio de dos mil siete, por la que se aprueba la separación definitiva de la entonces Síndico, y se elige como nuevo Síndico municipal, según consta a fojas cincuenta y cuatro y cincuenta y cinco del expediente, así como con el nombramiento que expidió para ese efecto el Secretario del Ayuntamiento el veintiuno de septiembre siguiente.

El señor Ministro Aguilar Morales propuso revisar la pertinencia de la tesis que se invoca en el considerando cuarto.

El señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó su conformidad con las sugerencias respectivas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió previamente a analizar la propuesta concreta contenida en el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, determinar si la reforma al artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en su cuarto párrafo que sólo se recorrió para convertirse en el párrafo quinto, debe considerarse un nuevo acto legislativo o no.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se pronunció en el sentido de que la reforma al artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro no

constituye un nuevo acto legislativo, por estimar que el Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el veintinueve de marzo del presente año, en específico, la modificación realizada al artículo 2° de la Constitución local, únicamente consistió en recorrer su ubicación dentro del texto del propio precepto del párrafo cuarto al párrafo quinto, sin cambiar en ningún aspecto su contenido, ya sea desde el punto de vista gramatical, semántico, ortográfico o normativo; que de las consideraciones del propio Decreto, se advierte que las modificaciones a dichos numerales tuvieron como finalidad incluir en el orden jurídico queretano el sistema penal acusatorio y oral, en cumplimiento a la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, sin que de ellas se advierta voluntad legislativa alguna para modificar el texto normativo del párrafo impugnado en este asunto.

Además indicó que el hecho de que se haya publicado en su integridad el texto del párrafo combatido en este asunto, ya en su nueva ubicación, no es suficiente para considerar que se trata de un acto legislativo nuevo, en primer lugar, porque para tener esa calidad es necesario que la disposición haya sido materia de procedimiento o de modificación o creación de las leyes, donde el legislador haya decidido modificarlo o no, ratificando su contenido, es decir, la simple publicación que reitera el contenido normativo en una disposición que no fue objeto de un procedimiento legislativo no puede ser considerado como

una nueva norma que origina la improcedencia de este medio de control.

En segundo lugar, porque la publicación del párrafo cuestionado solamente tuvo por objeto hacer del conocimiento de la población queretana el cambio de ubicación e identificación numérica de los párrafos que integran este artículo 2º de la Constitución local como mero efecto de la incorporación de un nuevo párrafo a este precepto.

Por ende estimó que el Pleno debe analizar en cada caso concreto las situaciones y las circunstancias particulares que rodean la emisión de actos legislativos, que puedan traer como consecuencia la improcedencia por cesación de efectos de la controversia constitucional o acciones de inconstitucionalidad, ya que no todo acto de esa naturaleza pudiera originar esta consecuencia.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que cuando se está o no ante un cambio legislativo en un medio de control de constitucionalidad ha sostenido, que se requiere una modificación de carácter normativo y no sólo una adecuación, por lo que consideró, no se ha producido una nueva situación porque única y exclusivamente se hizo una modificación de párrafos, sin que exista una reforma, ni una adición al texto constitucional en ninguna de sus posibilidades.

Por ende, lo que debe analizar el Tribunal Pleno es la constitucionalidad del párrafo cuarto del artículo 2º, tal como quedó establecido en la reforma de dieciocho de septiembre de dos mil nueve.

El señor Ministro Aguilar Morales se pronunció en el sentido de que la reforma al párrafo impugnado no es un nuevo acto legislativo, ya que sólo introdujo temas en relación con el sistema acusatorio penal y otros párrafos que obligaron a cambiar la ubicación que el párrafo cuarto tenía sin que sufriera alguna modificación o fuera materia de análisis.

Recordó que al analizar la acción de inconstitucionalidad 2/2010, en relación con el artículo 391 del Código Civil para el Distrito Federal, consideró que si no se había hecho un análisis, una modificación o se había seguido un proceso legislativo con una iniciativa para modificarlo, no se podía tratar de un nuevo acto.

Estimó que la reforma a la disposición impugnada no puede considerarse un nuevo acto legislativo, pues para ello se requeriría que se hubiera realizado un análisis, una propuesta de modificación, un estudio y deliberación legislativa, que hubiera dado como conclusión un texto que pudiera modificarse en lo esencial o no, pero que se modificara, inclusive, una deliberación en la que se hubiera concluido que su texto se fuera a mantener en el mismo sentido.

Por tanto, ratificó los criterios que ha sostenido en el sentido de que se trata del mismo acto que no fue modificado y que no se está en presencia de un nuevo acto legislativo ni de sus consecuencias.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea expuso que en el tema de acto legislativo, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el Tribunal Pleno ha sostenido distintas posturas y que algunas, han sido mayoritarias en el sentido de que el acto legislativo nuevo se actualiza simplemente con una nueva publicación del texto aunque no varíe y, otras, en el sentido de que debe haber un cambio sustancial para que pueda darse el acto legislativo nuevo y que cuando los cambios son menores, no procede.

Indicó que ha reiterado en las ocasiones en que se ha presentado este tema, que para determinar que se está ante un acto legislativo debe haber un cambio normativo. Expuso el ejemplo en que la modificación consistió en agregar una “coma” y una “y” para separar la penúltima de la última fracción, ante lo cual no se estaría frente a un acto legislativo nuevo.

En el caso concreto, estimó que no se está en presencia de un acto legislativo nuevo para efectos de la procedencia, toda vez que se reitera en sus términos el párrafo impugnado, además de que los párrafos que se agregan al artículo 2º de la Constitución Política del Estado de Querétaro no tienen ninguna relación con el párrafo

impugnado, de tal forma que ni siquiera de manera sistémica se puede considerar que existe una modificación, porque pudiera ser el caso de que se mantuviera el mismo párrafo y que los párrafos agregados tuvieran relación con el párrafo que permanece, ante lo cual, el sistema daría lugar a un acto legislativo nuevo.

Consideró que en el punto a discusión, es procedente la controversia constitucional.

Planteó que los argumentos y los conceptos de invalidez que se analizan en el proyecto impugnan vicios en el procedimiento legislativo. Por ende, sostuvo que el Tribunal Pleno debe determinar si es posible anular una norma jurídica derivada de un procedimiento legislativo posterior, porque aun cuando se considere que no se trata de un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia, no necesariamente significa que los vicios legislativos de la primera etapa, sustituidos o convalidados en una segunda, puedan analizarse a partir de la primera publicación; sin embargo, consideró que en el caso no existe impedimento para ello, porque aun cuando la publicación de este párrafo deriva de un proceso legislativo distinto, lo cierto es que la materia de todo el procedimiento legislativo no fue el contenido de ese párrafo, sino las materias a las que aludieron otros de los señores Ministros.

Por ende, consideró que las violaciones que en su caso se hubieran cometido al no haberse respetado la garantía

institucional de los Municipios en el tema que se analiza, subsisten porque el procedimiento legislativo posterior no tenía como parte del sistema, el análisis, el debate y la votación del párrafo impugnado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza solicitó a los señores Ministros centrar la discusión en el tema relativo a si se está ante un nuevo acto legislativo.

El señor Ministro Pérez Dayán manifestó que la competencia de este Tribunal Pleno y de sus Salas es muy compleja, pues al tomar conocimiento de una acción de inconstitucionalidad, una controversia constitucional y un amparo en revisión, se fijan reglas propias de esos medios sobre las cuales se orienta a la ciudadanía, a los órganos de gobierno y a los propios tribunales respecto de las decisiones de este Tribunal y de sus Salas.

Indicó que los criterios que se generan en cada una de estas materias, resultan aplicables específicamente para ellas, cuando las figuras son propias de cada una de esas fórmulas de conocimiento para este Tribunal; que las decisiones que se toman resultan comunes y sumamente importantes para la resolución de cada uno de los asuntos, es decir, que generan reglas aplicables a todos, lo cual da seguridad jurídica en todos los órdenes, porque si bien son procedimientos de naturaleza y esencia distinta, participan de ideas similares y de figuras comunes que resultan

sumamente orientadoras cuando este Tribunal Pleno y sus Salas los definen.

Estimó que el referido criterio no se alcanzó sólo por una decisión, sino que fue producto de una madurez específica que se fue elaborando sobre la base de la experiencia. Expuso como ejemplo el caso de un grupo de quejosos que al obtener un amparo y la ley se modificaba probablemente no de una manera importante, quedaba al arbitrio de cada quien decidir si este agregado, modificación, cambio de lugar o reordenación numérica, daba o no lugar a la presentación de un nuevo amparo. Ante ello, los que estimaran que no daba lugar, considerarían que la protección constitucional obtenida les permitía mantener esa situación jurídica respecto de la norma contra la cual habían promovido y obtenido el amparo, lo que se traducía en que la autoridad volviera a aplicar la norma bajo el argumento de que se trataba de una norma nueva y habría un incidente de repetición del acto, generando consecuencias, para determinar en ese tipo de incidencias si se había cambiado la sustancia y el sentido o si sólo se había incluido una hipótesis más en el precepto.

Añadió que lo anterior consistía en la regla común y que se ha mantenido; sin embargo, actualmente, existe la obligación de que quien pretende volver a obtener una protección, independientemente de que el cambio hubiera sido o no sustancial, o la repetición fuera en ese sentido idéntica, tendría que volver a promover un amparo.

Consideró que no existe una razón fundamental para suponer que el tratamiento de una acción de inconstitucionalidad, de una controversia constitucional y de un amparo en este tema tenga que ser diferenciado, pues si para la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional se debe analizar si se modificó sustancialmente o si sólo se renumeró, se tendría que explicar por qué se está ante una diferencia específica con el juicio de amparo, ante lo cual, en el juicio de amparo se tendría que sostener que no cualquier modificación permite que los quejosos deban volverlo a promover.

Agregó que no estima que las ideas se plasman y permanecen sin movimiento; sin embargo pueden ser modificadas, siendo importante analizar sus consecuencias.

Manifestó que si encontrara una diferencia específica de por qué en controversia constitucional estos cambios no importan y por qué en amparo sí generan la obligación de volverlo a promover, entendería que el criterio es privativo de la controversia constitucional, lo que explicaría por qué no es aplicable en amparo; pero que si no existe, manifestaría interrogantes de suponer un cambio de algo que se ha construido, creado y hoy es una verdad entendida para todos.

Recordó un asunto relativo al impuesto sobre la renta, en el cual se mantuvo una exención a un determinado grupo de contribuyentes respecto de cualquier pago que no fuera el

de la periodicidad mensual, se presentó el medio de defensa respectivo a pesar de que se trataba de la misma disposición, se aceptó que se volviera a promover independientemente de que el contenido fuera el mismo, sólo porque se reenumeró la fracción correspondiente.

Por ende, consideró que la regla general aquí sentada es la que más seguridad brinda a los destinatarios de la norma y a los usuarios del servicio de la justicia.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que el veintinueve de marzo de este año se publicó en el Diario Oficial local la ley que reforma los artículos 2º y 24 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, mediante la que se adicionó un cuarto párrafo al citado artículo 2º, recorriéndose las subsecuentes en su orden y convirtiéndose la porción normativa impugnada, como párrafo cuarto, en el párrafo quinto del citado artículo y aun cuando este Pleno ha determinado que cualquier modificación de que sea objeto la norma que se impugne constituye un nuevo acto legislativo, que trae por consecuencia sobreseer en el juicio, en este caso, la porción normativa impugnada no cambió en absoluto ni fue objeto de debate legislativo o de iniciativa alguna, sino únicamente se recorrió como consecuencia de la adición de un párrafo, lo cual no puede conducir al sobreseimiento y recordó la tesis de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA

EFFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL”.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó en el sentido de que al no haber un cambio normativo, no se considera un nuevo acto legislativo. Reconoció que aun cuando existe una larga tradición contracorriente a esta opinión en materia de amparo, ésta le ha parecido criticable desde el punto de vista de la seguridad jurídica, lo que ejemplificó en materia fiscal, con el que obtiene el amparo en contra de una norma y que por el cambio en un coma en un párrafo pierde ese amparo y la protección constitucional, no obstante que la norma sea la misma, aun cuando anteriormente la propia Suprema Corte le hubiera dado la razón en un amparo previo.

Por ende, estimó que es momento para repensar el criterio respectivo y consideró que si la norma no se modificó, no se está ante un nuevo acto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo tal como lo ha sostenido en ocasiones anteriores, sostuvo que tratándose de un nuevo acto legislativo, el artículo 2º, párrafo cuarto y ahora quinto de la Constitución local, no fue objeto de discusión en el Poder Legislativo de la entidad con motivo de la reforma de mérito, aun cuando forma parte de la publicación en el periódico oficial respectivo.

Estimó que el hecho de que sólo se hubieran desplazado sus párrafos para introducir uno intermedio no

permite desconocer el hecho que se haya incluido en la publicación derivada de un nuevo proceso legislativo, aunque no se haya discutido.

Recordó diversos criterios de este Alto Tribunal de donde se ha determinado si se trata de un nuevo acto legislativo y sostuvo que el criterio se puede aplicar en el sentido de que si el precepto mantiene la misma redacción y no fue objeto de debate, se trata del mismo acto legislativo que se publicó varios años antes y si se concede un amparo o se anula una disposición y es modificada posteriormente reiterando su contenido, dicha anulación servirá para los procesos legislativos posteriores en los que no se modifique la estructura del precepto correspondiente.

Por ende, señaló que al tratarse de un nuevo acto legislativo, debe sobreseerse en la controversia constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que en la Octava Época se unificó el criterio sobre cuándo se está en presencia de un nuevo acto legislativo, considerando que para ello basta que se dé un nuevo procedimiento legislativo, aun cuando el texto fuera igual al anterior, en tanto que durante la Novena Época existieron criterios encontrados en el sentido de que se estaba ante un nuevo acto legislativo con un cambio de orden de párrafos o fracciones, o modificado material o sustancialmente el contenido de los

preceptos, lo que dio lugar a que en ocasiones se determinara que no se estaba ante un nuevo acto legislativo.

Precisó que en dos mil once, con la finalidad de unificar un criterio para proporcionar seguridad jurídica al justiciable y evitar divergencias, el Tribunal Pleno determinó retomar el criterio relativo a que aun cuando no hubiera modificación alguna y el acto fuera idéntico, bastaba que hubiera sido motivo de un nuevo proceso legislativo y de una nueva publicación para que se estuviera ante un nuevo acto legislativo que pudiera ser impugnado a través de un juicio de amparo o de una controversia constitucional.

En ese tenor, estimó que se está ante un nuevo acto legislativo pues se emitió un nuevo proceso legislativo, independientemente de que el precepto fuese o no modificado.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró que los criterios que se sostienen en este Alto Tribunal pretenden que los justiciables cuenten con seguridad jurídica.

Recordó que desde que se resolvió en su momento la acción de inconstitucionalidad 2/2010 se manifestó en el sentido de que con independencia del resultado, si el texto es el mismo, si se modificó en su totalidad o simplemente en una parte, si el precepto pasó por un proceso legislativo se trata de un nuevo acto legislativo.

Precisó que el precepto que se aborda no fue motivo de análisis legislativo, sino que lo que se legisló en ese momento fue la introducción del sistema penal acusatorio en el Estado, por lo que la disposición como norma no fue tocada ni motivo de análisis o iniciativa alguna, sino que para acomodarla dentro del texto se recorrió un párrafo. Por ello, de acuerdo con el criterio que sostuvo en el precedente citado, no se trata de un nuevo acto legislativo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que en el caso se está ante un matiz importante señalado por uno de los señores Ministros en el sentido de definir en qué momento se presenta un cambio en el sentido normativo.

Consideró que en el caso que se analiza no se está en presencia de un nuevo acto legislativo.

El señor Ministro ponente Franco González Salas señaló que sustentaba la propuesta de su proyecto original. Manifestó que los temas recurrentes permiten reflexionar y escuchar nuevos argumentos que en ocasiones llevan a modificar posiciones anteriores, lo que constituye una de las funciones principales de un Tribunal Constitucional.

Recordó que se ha manifestado en el sentido de que para que se esté ante un nuevo acto legislativo, éste debe ser parte directa o indirectamente del proceso legislativo y que existen sistemas o subsistemas normativos en los cuales un precepto intocado puede variar su sentido al modificarse el resto del ordenamiento, por lo que aun cuando

no tuviese modificación textual o gramatical, podría entenderse de forma distinta y, por ende, entenderse que fue sujeto al debate del proceso legislativo, pudiéndose considerar si se está o no ante un nuevo acto legislativo.

Precisó que el mencionado párrafo de artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro no fue motivo de la iniciativa ni del debate, aunado a que no guarda relación con el resto de la reforma constitucional. Por ende, consideró que en este tipo de casos no se está en presencia de un nuevo acto legislativo

Reconoció la importancia del principio de seguridad jurídica; sin embargo, precisó que aquello que puede ser aplicable al juicio de amparo no necesariamente es aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, pues el primero se diseñó para la protección de las personas, en tanto que estas últimas para establecer la regularidad constitucional del sistema jurídico nacional.

Por ello, sostuvo que el principal objetivo que debe tener el Tribunal Constitucional habiéndose cumplido los presupuestos procesales necesarios, consiste en restablecer el orden jurídico constitucional nacional.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que debe tomarse en consideración si es posible declarar la invalidez de un acto no reclamado, pues la reforma impugnada se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el dieciocho de

septiembre de dos mil nueve y posteriormente se reprodujo en la reforma de veintinueve de marzo de dos mil trece, por lo que manifestó interrogantes respecto de declarar la invalidez de un acto derogado.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó en el mismo sentido.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que debido a los posicionamientos de los señores Ministros debían tomarse dos votaciones: la primera, para definir si se está en presencia de un nuevo acto legislativo y, la segunda, si es procedente analizar los motivos o irregularidades invalidantes.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, el Tribunal Pleno determinó que la Ley que reforma los Artículos 2º y 24 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el veintinueve de marzo de dos mil trece, no constituye un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra y por el sobreseimiento en la controversia constitucional.

El señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó su posición en el sentido de que al no considerarse un nuevo acto legislativo que no fue producto del respectivo proceso legislativo, continúa vigente la impugnación al proceso legislativo original, en el cual, los Municipios tuvieron la oportunidad de pronunciarse respecto del mencionado párrafo y no ahora que la referida reforma no lo introdujo como un tema de aprobación, por lo que sostuvo que la controversia constitucional es procedente y, por ende, debe entrarse al análisis del planteamiento del promovente.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en el sentido de la propuesta y sostuvo que debe analizarse la norma que en su momento fue impugnada de acuerdo con los argumentos y agravios establecidos en su momento, toda vez que si una modificación no se considera lo suficientemente importante como para generar un nuevo acto legislativo debe analizarse tal como fue planteado en ese mismo sentido.

Indicó que toda vez que este Tribunal Pleno cuenta con ocho votos en el sentido de que no se está ante un nuevo acto legislativo, el análisis del proyecto debe continuar en los términos planteados.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que se está ante dos actos legislativos distintos: el que se impugnó y el que se publicó posteriormente a la impugnación; sin

embargo, como el Tribunal Pleno determinó que no se está ante un nuevo acto legislativo, se está analizando un único acto legislativo, por lo que consideró que no existe conflicto alguno en que se pueda hacer el análisis del acto legislativo que se está llevando a cabo y, en su caso, se precise un ajuste sobre el efecto de cómo se va a entender el resultado de la presente controversia constitucional.

Por ello, consideró que lo que se determine respecto del único acto legislativo traerá como consecuencia su validez o su invalidez.

El señor Ministro Pérez Dayán reconoció que cada medio de control constitucional tiene una clara tramitación, aun cuando existen similitudes e interpretaciones válidas para ambas.

Indicó que si se tratara de un juicio de amparo, se estaría ante una improcedencia sobrevenida que llevaría a sobreseer en el primer juicio sabiendo que existe una disposición que rige la situación jurídica del quejoso y que aun anulando la primera, existe una segunda publicación.

Manifestó que en el caso específico, el Decreto original continuaría rigiendo y si se entendiera con un valor adicional extensivo, la discusión respecto del Decreto anterior que no se modificó y alcanza como efectos al posterior, este último caería por los vicios del anterior.

Por ello, señaló que si el Tribunal Pleno considera que los efectos son extensivos hasta el segundo Decreto, se estaría anulando un Decreto cuyo plazo para impugnarse aún está transcurriendo y cuestionó si sería posible anular sus efectos, por lo que aun cuando en la lógica natural de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales no sucedería, en la realidad, estimó que un cambio en la legislación justifica que se trate de un acto nuevo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que aun cuando existen semejanzas en los diferentes instrumentos de derecho procesal constitucional, los principios del amparo no son aplicables a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad.

Señaló que algunos problemas de la construcción de una doctrina constitucional de este Alto Tribunal al inicio de la Novena Época derivó de los esfuerzos de modificar categorías de un instrumento con finalidades distintas y una lógica particular a otros relacionados con un control abstracto o con un control de competencias constitucionales.

Manifestó que si bien la mayoría del Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que no se trata de un acto legislativo nuevo, no implica que en automático no se presente un problema sobre si el procedimiento del cual emanó la norma primera, pueda seguir siendo impugnado o no, pues en ocasiones el derecho parte de ficciones jurídicas

ya que aun cuando se ha sostenido que para efectos jurídicos de la procedencia de la controversia que no se trata de un acto legislativo nuevo, no implica que en los hechos no se esté ante un acto legislativo nuevo.

Por ello, estimó que debe distinguirse sutilmente entre cuestiones gramaticales o coloquiales y el uso del lenguaje técnico, pues en este tipo de asuntos se trata de dar un punto de vista en cada caso concreto.

Consideró que en el caso subsisten los vicios procesales del primer acto, ya que sólo se trasladó el párrafo íntegro; sin embargo, manifestó interrogantes para el efecto de abordar las violaciones procesales y dejó a salvo su criterio en este punto por si en un futuro se presentan asuntos similares en los que aun cuando se trate de un nuevo texto aunque fuere idéntico y no sea un acto legislativo para efectos de procedencia, derive de un proceso legislativo en el que hubiera un debate sobre el texto y se presenten violaciones procesales en los términos de este asunto.

Manifestó que en el caso no existe impedimento para analizar las violaciones al procedimiento legislativo que se hacen valer en la demanda y que se estudian en el proyecto.

El señor Ministro ponente Franco González Salas propuso tomar votación sobre el tema que se aborda, pues de ello dependerá el giro que tome el asunto.

El señor Ministro Pérez Dayán consultó si el estudio sobre el Decreto anterior tendrá efectos sobre el texto derivado de un procedimiento legislativo posterior, pues de ello dependerá el razonamiento de su voto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso que el debate del asunto continúe la siguiente sesión.

El señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó que dependiendo de la definición que el Tribunal Pleno realice de este tema, se resolvería la interrogante del señor Ministro Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que en caso de que la mayoría de los señores Ministros así lo manifestaran, se podría tomar la votación correspondiente.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, el Tribunal Pleno determinó que en el caso sí es posible continuar el análisis de los vicios atribuidos al acto legislativo impugnado en la demanda promovida por el Municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron porque debe sobreseerse en la controversia constitucional.

Sesión Pública Núm. 41

Jueves 25 de abril de 2013

El señor Ministro ponente Franco González Salas agradeció al señor Ministro Presidente Silva Meza la realización de esta última votación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarán en lista y convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes veintinueve de abril de dos mil trece, a partir de las once horas y levantó la sesión a las trece horas con cinco 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.