ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 23 DE FEBRERO DE 2017

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
138/2015	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.)</p>	3 A 14
2/2016	<p>DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD SOLICITADA POR EL PLENO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, RESPECTO DEL ARTÍCULO 4 DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN, REGISTRO, CONTROL, RESGUARDO Y SEGUIMIENTO DE LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE 12 DE DICIEMBRE DE 2014.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</p>	15 A 44 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
JUEVES 23 DE FEBRERO DE 2017**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, por favor, denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 15 ordinaria, celebrada el lunes veinte de febrero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos, por favor.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2015, PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Medina Mora y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2015, PROMOVIDA POR UNA MINORÍA PARLAMENTARIA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 133 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 137, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA “SIEMPRE Y CUANDO SE ACREDITE QUE AL MENOS EL CINCUENTA POR CIENTO DEL PERÍODO DE ANTIGÜEDAD QUE MANIFIESTE EN SU SOLICITUD, SE HAYA LABORADO EN DICHO ENTE PÚBLICO”, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

CUARTO. LAS DECLARACIONES DE INVALIDEZ DECRETADAS EN ESTE FALLO SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA Y EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Antes de darle la palabra al señor Ministro Medina Mora –ponente–, pongo a su consideración los cinco primeros considerandos o apartados de esta propuesta, que son, respectivamente, el I la narrativa del trámite, el II la competencia, el III la oportunidad, el IV la legitimación y el V la declaración de que no hay causas de improcedencia que analizar. Están a su consideración, señoras Ministras, señores Ministros. Si no hay intervenciones ¿en votación económica se aprueban?
(VOTACIÓN FAVORABLE).

QUEDAN APROBADOS.

Tiene la palabra el señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchísimas gracias señor Ministro Presidente. Antes de iniciar la exposición, quisiera señalar y llamar su atención que, en la propuesta, se sugiere eliminar el segundo párrafo del artículo 137, que sugería declarar inválido por extensión; sin embargo, este fue derogado el dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis. De tal suerte que esto será tomado en consideración, ajustando en la sentencia, eliminando los dos párrafos en los que hace referencia a este párrafo, obligaba a que el trabajador acreditara haber tenido al menos el cincuenta por ciento del período de antigüedad en el ente público en el cual hace el trámite de jubilación. Entonces, eso se va a eliminar y solamente nos ocuparemos, por consecuencia, del párrafo segundo del artículo 133, que es el originalmente impugnado.

La minoría parlamentaria del Estado de Querétaro considera, en su primer concepto de invalidez, que el párrafo impugnado –que es este párrafo segundo del artículo 133– viola la garantía de seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, al condicionar la obtención de la pensión o jubilación al hecho de haber laborado en el ente público en el que se soliciten al menos cincuenta por ciento del período de antigüedad que se manifiesta en la solicitud. Asimismo, se señala que se viola el derecho de libertad de trabajo al obligar a permanecer con un mismo patrón.

Los conceptos de invalidez que fueron hechos valer, la propuesta los considera fundados, en atención a lo siguiente: primero, en lo que hace al sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado de Querétaro, en el uso de libertad configurativa se tiene que las legislaturas locales, para establecer un régimen de pensiones para los trabajadores estatales, el Estado de Querétaro estableció un sistema en el cual los trabajadores se encuentran exentos de hacer cualquier tipo de cotización que el Estado asume —por consecuencia— por completo garantizar el pago de las jubilaciones y pensiones por vejez.

Es un sistema de financiamiento atípico para este tipo de prestaciones, en el cual las pensiones son cubiertas en su totalidad con cargo al presupuesto del último órgano u organismo en el que el pensionado o jubilado trabajó.

Ahora bien, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 133 que se impugna, para efectos de acceder a la jubilación o pensión por vejez, sólo se computarán los años de servicio laborados en el ente público en el que se tramite o solicite la jubilación, siempre y cuando se acredite que al menos el

cincuenta por ciento del período de antigüedad que manifieste en su solicitud se haya laborado en dicho ente público.

El requisito de un determinado tiempo trabajado para un mismo empleador no es un criterio razonable para determinar la posibilidad de acceder a una pensión o jubilación en términos del derecho a la seguridad social y una pensión para la vejez previsto en el artículo 123, apartado B, constitucional, ya que éstas no se otorgan en función del trabajo que es aportado al patrón y los beneficios que se le han podido generar, sino en atención al trabajador y el tiempo que ha trabajado.

Por otra parte, de conformidad al criterio de este Tribunal Pleno, los trabajadores no pueden ser privados del acceso a sus prestaciones derivadas de sus derechos de seguridad social por cuestiones que no les sean directamente imputables. Por tanto, la obligación de tiempo mínimo violenta el derecho a una pensión por tiempo trabajado, al condicionarla al cumplimiento de requisitos que son ajenos a lo que puede hacer el trabajador.

Por otra parte, limitar el acceso a las jubilaciones o pensiones a una cantidad mínima de años trabajados para el último empleador es una condición que violenta el derecho previsto en el artículo 5º constitucional a decidir libremente sobre dónde y para quién se quiere trabajar. El Estado no puede obligar a los gobernados a escoger entre dos derechos humanos constitucional o convencionalmente protegidos, a efecto de hacer efectivo uno de ellos. Tampoco se puede condicionar el acceso a determinados beneficios estatales a que las personas renuncien, incluso, de forma voluntaria, a sus libertades constitucionales.

Atar el acceso a una prestación de seguridad social a no cambiar el empleo durante un plazo definido es una condición inconstitucional, ya que el acceso a un derecho prestacional estatal se hace depender de la renuncia a un derecho humano protegido constitucionalmente, como es la libertad de trabajo.

Por último, quiero mencionar que no se desconocen los problemas financieros del sistema estatal de pensiones de Querétaro que –como se dijo– está a cargo del presupuesto de la última entidad donde se haya trabajado, así haya sido un período breve, si esta disposición queda expulsada del orden jurídico por decisión de este Pleno, pero se debe señalar que éstos pueden y deben ser atendidos mediante medidas menos restrictivas de los derechos humanos de libre trabajo y seguridad social.

El proyecto propone declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

Es cuanto tengo que decir, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro. Señoras y señores Ministros, está a su consideración la propuesta que nos hace el señor Ministro Medina Mora. ¿Alguna observación? Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Para expresar el sentir de mi voto, vengo con el proyecto.

Me parece que, en efecto, el párrafo segundo del artículo 133 es inconstitucional al prever que, para tener acceso a la pensión o a

la jubilación se tiene que acreditar al menos el cincuenta por ciento de período de antigüedad, fue realizado en el mismo ente público; creo que es violatorio del derecho a la seguridad social del artículo 123, apartado B.

En primer lugar, porque es un requisito exigido por esta ley que no forzosamente depende del trabajador. Lógicamente el trabajador podrá tener la voluntad de permanencia en ese puesto, y no siempre dependerá de él, puesto que puede ser un trabajador –por ejemplo– de confianza, que no tenga el derecho a la permanencia y que sea removido del cargo, y al día siguiente entrar a laborar a otro ente público como el Poder Legislativo del Estado de Querétaro y, sin embargo, ya no va a cumplir con este requisito, porque es importante señalar que, aun cuando la ley aclara que se considera como el mismo ente público al Poder Ejecutivo del Estado y a sus organismos descentralizados, lo que podría suponer que incluye todas las secretarías del gobierno de Querétaro, lo que se está excluyendo es al Poder Judicial y Legislativo, a los cuales les aplica esta ley.

Es decir, estoy de acuerdo que puede haber regímenes de seguridad social con base en el artículo 123, apartado A o B, con regímenes especiales y específicos, con sus propios sistemas de financiamiento; la propia ley excluye a la Comisión Estatal de Aguas o a la Universidad Autónoma de Querétaro, supongo que tienen regímenes especiales, esto no es inconstitucional, lo que es inconstitucional es que la manera en que el legislador de Querétaro plasmó el segundo párrafo, exige una carga al trabajador de –insisto– permanecer por este tiempo mínimo dentro del Poder Ejecutivo y no da opciones para que pueda cumplir con los requisitos para su pensión.

Por eso, estoy de acuerdo con el proyecto y en la manera en que se explica su totalidad. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. También para manifestar mi conformidad con el proyecto del señor Ministro Medina Mora; tal como se ha mencionado, el artículo está sujetando a que, cuando menos quince años de servicio esté en una sola dependencia sin la posibilidad de tener movilidad a cualquiera otra, cuando la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro establece un sistema atípico —es cierto— pero para todo el Estado, con excepción nada más de dos organismos.

O sea, todos los trabajadores del Estado se jubilan con esa ley, teniendo treinta años de servicio y sesenta de edad, cuando menos, pero aquí el problema es que sujetan en esta parte del artículo a que los últimos quince años, —dice, la mitad— el cincuenta por ciento del tiempo lo haya tenido en una sola dependencia, que es la que se hace cargo de cubrir la pensión respectiva.

Entonces, considero —como lo dice el proyecto— que esto es violatorio del artículo 5º constitucional porque no se le permite al trabajador que esté pensando en jubilarse en poder cambiar libremente de trabajo hacia otra dependencia del mismo Estado y poder gozar de la jubilación una vez que satisfaga los requisitos de tiempo y de edad.

Entonces, por esa razón, me parece que es inconstitucional, simplemente que con esto es suficiente para declarar inconstitucional el artículo.

Y me apartaría de los otros dos razonamientos que están relacionados con criterios de razonabilidad —que no he compartido—, pero —de todas maneras— estoy de acuerdo con el proyecto, simplemente me aparto de algunas consideraciones, —para mí— con esta razón es suficiente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. También, estando de acuerdo con el resultado de esta acción de inconstitucionalidad, debo decir que, en principio, la lectura inmediata de este artículo no me llevaba a un tema de inconstitucionalidad, y lo digo porque, considerando que la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro aplica para las tres ramas funcionales del mismo, esto es: Legislativo, Ejecutivo o Judicial, el entendimiento que daba a este segundo párrafo era —simple y sencillamente— el que tendrá que absorber la carga de la jubilación, aquella rama de Poder en la cual hubiere laborado más del cincuenta por ciento, lo cual —de entrada— me parecía absolutamente lógico, pues podría suceder que alguien laborando para el Poder Judicial veinticinco años y cinco más para el Poder Ejecutivo, llegado el momento de la jubilación, frente al Poder Ejecutivo, generara la obligación de éste, de entregar esta prestación.

Bajo esta perspectiva y la lectura del artículo, —como inicialmente lo suponía— me llevaría a entender que la jubilación tendría que ser entregada para quien se laboró por más de un cincuenta por ciento.

Lo cierto es que pudiéramos llegar también a un caso en el que se laboró para los tres Podres y en ninguno de ellos se pudiera cumplir un cincuenta por ciento, sino estar dividido en tres partes. Si esto le sumamos que el remate del segundo párrafo excluye a algunos organismos como la Comisión Estatal de Aguas y la Universidad Autónoma de Querétaro, muy probablemente quiere decir que ellos tienen algún régimen especial, pero no tengo la certeza de si en estos organismos existe un régimen especial de jubilaciones distinto al que correspondería —en general— a los trabajadores del Estado de Querétaro.

Por tanto, si se considera que —aun cuando me parezca justo— donde se laboró por más de la mitad del tiempo en los treinta años sería la entidad que tuviera que absorber la carga jubilatoria, esto no me haría ver esta inconstitucionalidad, ni atentaría —por lo menos— contra un derecho a la jubilación. Pero hay casos que, bien los pueden existir, en donde en ninguno de los tres se pudiera cumplir un cincuenta por ciento, dado que se hubiere laborado en los tres por partes, si no exactamente iguales, pero que no dieran la oportunidad de llegar a esto, quedaría excluido por disposición de la norma.

Bajo esa perspectiva y sólo con esa mera interpretación, me que parece el proyecto arriba a la necesaria conclusión de la inconstitucionalidad. No dejo de entender que la disposición tuvo como finalidad obligar a cada uno de los tres sistemas de Poder a reconocer, en su mayoría, la jubilación, a cargo de los trabajadores que hubieren laborado por mayor tiempo, mas

parece que el efecto que se quiso producir con la propia disposición legal sólo trajo una confusión, y en cierto riesgo hasta la posibilidad de dejar fuera casos en los que, habiéndose laborado por más de treinta años, no se cumplieran estos en un cincuenta por ciento en una de las tres ramas del Poder y, por tanto, no supuesto para una jubilación.

Por tal razón, señor Ministro Presidente, y, con esa aclaración, estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Si no hay más observaciones, tomemos la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto, apartándome de las consideraciones que señalé.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto y con alguna consideración adicional.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: A favor de la propuesta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta del proyecto; la señora Ministra Luna Ramos vota en contra de consideraciones relacionadas con razonabilidad, el señor Ministro Franco González Salas y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, también tienen consideraciones adicionales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Lea los resolutivos, señor secretario, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente, con gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entiendo, señor Ministro, que la cuestión de efectos por extensión, pues ya no tiene sentido, desde luego.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Eliminaría el párrafo 113, y sugeriría eliminar el resolutivo tercero y correr los otros, porque ese artículo ya fue derogado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más para una precisión. En los resolutivos se leyeron en el sentido de declarar la invalidez de una porción normativa del párrafo segundo ¿o qué es lo que se va a eliminar, de qué se está declarando la invalidez?

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: El segundo párrafo del 133, completo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Léanos, por favor, los resolutivos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2015, PROMOVIDA POR UNA MINORÍA PARLAMENTARIA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 133 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

TERCERO. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DECRETADA EN ESTE FALLO SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA Y EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿De acuerdo con los resolutivos, señores Ministros? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

ENTONCES, CON ESTO QUEDA RESUELTA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2015, EN EL SENTIDO QUE NOS ACABA DE LEER EL SECRETARIO,

Continuamos, señor secretario, por favor.

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

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2016, SOLICITADA POR EL PLENO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, RESPECTO DEL ARTÍCULO 4 DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN, REGISTRO, CONTROL, RESGUARDO Y SEGUIMIENTO DE LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE 12 DE DICIEMBRE DE 2014.

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme al punto resolutivo que propone:

ÚNICO. LA PRESENTE DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD HA QUEDADO SIN MATERIA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. De cualquier manera, está a su consideración la integridad de esta propuesta. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Tiene dos apartados que normalmente votamos antes pero, creo que no hay necesidad de hacer la distinción, los antecedentes, el trámite, la competencia y la legitimidad, creo que no tienen mayores problemas. Voy al apartado IV, que está en la página 4, sobre consideraciones y fundamentos.

El asunto que hoy someto a su consideración es la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016, solicitada por los integrantes del Pleno del Décimo Primer Circuito, el cual implica que nos pronunciemos sobre la constitucionalidad del artículo 4 de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial del Estado de Michoacán, publicados en el Periódico Oficial de tal entidad el 12 de diciembre de 2014.

El tema medular a dilucidar consiste en determinar si la presente declaratoria aún tiene materia, pues el artículo –en comento– de los lineamientos señalados fue reformado por acuerdo publicado el 21 de septiembre de 2015.

El artículo –en su redacción original– fue declarado inconstitucional por el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver cinco juicios de amparo en revisión. La inconstitucionalidad se basó en que dicho artículo enumera los sujetos que serían obligados por los propios lineamientos y la ley sólo habían habilitado a la autoridad administrativa para emitir las normas y formatos, bajo los cuales el servidor público deberá presentar su declaración de situación patrimonial.

Por tanto, el tribunal colegiado auxiliar informó al Pleno solicitante dicha situación para su conocimiento, por lo que el Pleno inició el trámite y remitió la solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad a este Alto Tribunal.

Ahora bien, el proceso de declaratoria exige que, una vez recibida la solicitud en esta Suprema Corte, se notifique a la autoridad emisora para que en un plazo de noventa días subsane

el vicio de constitucionalidad pues, de lo contrario, –como sabemos– procederá a hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad.

En el caso, el artículo fue reformado –incluso– antes de que la declaratoria fuera admitida en este Tribunal, por lo que, con fundamento en el punto quinto del Acuerdo General 15/2013 de esta Suprema Corte, corresponde analizar si la nueva norma, en general, modificó realmente a la anterior pues, de ser así, la declaratoria respectiva deberá dejarse sin materia.

El proyecto propone determinar –entonces– que la presente declaratoria se declare sin materia, toda vez que, de un análisis con criterios formales y materiales, se estima que la nueva norma constituye un nuevo acto legislativo. Estas son las consideraciones que –brevemente– se han considerado en este proyecto.

Hago de su conocimiento que –por observación del Ministro Laynez– incorporaré la jurisprudencia P./J. 25/2016, que derivó de la acción de inconstitucionalidad 11/2005, en lugar de los precedentes que se señalan en la página 8, pues en ella se recoge el razonamiento utilizado para determinar cuándo se da un nuevo acto legislativo.

Asimismo, en el párrafo 17 se dejará en claro el por qué es aplicable dicho criterio al caso concreto. Este es el asunto sometido a su consideración, señor Ministro Presidente, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Presidente. Quisiera plantearle al Ministro ponente una duda que me ha surgido en el análisis de este asunto. Desde luego, el criterio de este Tribunal Pleno para determinar cuando existe un nuevo acto legislativo, si ha existido o no una modificación sustantiva al precepto que fue declarado inconstitucional y que permita que la declaratoria quede sin materia.

Sin embargo, del análisis que hago del nuevo artículo 4, me parece que no se desprende que se haya solventado el problema de constitucionalidad, aunque tiene una redacción diferente.

El objeto de la declaratoria es dar la oportunidad para que las autoridades correspondientes modifiquen las normas que son inconstitucionales y, en caso de que este cambio no se verifique, exista un pronunciamiento de esta Corte que expulse en definitiva la norma inconstitucional del ordenamiento jurídico.

Está claro que en la acción de inconstitucionalidad 28/2015, el Pleno determinó que un nuevo acto normativo debe haber seguido un nuevo proceso de reforma y que la modificación normativa sea sustantiva o material. De esta forma, se entiende que hay un nuevo acto si la modificación impacta el sentido y alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta y diferente a la que se encontraba antes regulada; entonces, –a mi juicio– debe existir un cambio sustantivo que corrija la inconstitucionalidad y no sólo un nuevo acto legislativo o reglamentario.

Aquí, –obviamente– creo que debemos determinar si la norma superó el problema de constitucionalidad existente o si el mismo subsiste y si, por ende, resulta necesario seguir adelante con la

declaratoria general de inconstitucionalidad, entendiendo que es una norma legislada de nuevo, diferente y con una redacción distinta.

La inconstitucionalidad –en concreto– del artículo 4 de los lineamientos derivó de una violación al principio de legalidad, ya que, en los términos del 51 de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, la Coordinación de Contraloría carece de atribuciones para definir a los sujetos obligados a presentar declaración de situación patrimonial en sus lineamientos.

Se concedió el amparo para que la responsable, considerando la gran responsabilidad, se extralimitó en sus facultades al incluir en este artículo 4 de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, sin que exista disposición legal que faculte su actuación un listado de sujetos obligados a presentar declaración patrimonial diversos a los que prevé el numeral 48 de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, o sea, el órgano legislativo de Michoacán es a quien corresponde establecer quiénes son los sujetos obligados.

En el artículo 4 anterior, está claro en sus fracciones I, II, una serie de cuestiones que rebasan lo dispuesto por el 48. En la nueva redacción del artículo 4, reformado –en efecto– antes de que esto llegara aquí el veintiuno de septiembre de dos mil quince, el párrafo primero refiere los sujetos obligados del 48. Sin embargo, el párrafo segundo, dice: “En la Coordinación de Contraloría y sus órganos internos de control, todos sus

servidores públicos deberán cumplir con la obligación de presentar declaración de situación patrimonial”. Y luego dice: “También tendrán la obligación consignada en este artículo: I. El personal que haya sido contratado mediante algún programa o por honorarios siempre y cuando se encuentren desempeñando un empleo, cargo o comisión, cuyos encargos o funciones se homologuen a lo señalado por la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades; y II. Cuando se tenga un cargo temporal, sin tener nombramiento oficial, pero que medie un acto de entrega-recepción y/u oficio de comisión, siempre y cuando por la comisión asignada ocupe empleo similar”.

Me parece que estas normas son pertinentes; sin embargo, no están reguladas en el artículo 48, en términos de reserva de ley, que es lo que la legislatura del Estado establece como sujetos obligados.

De manera que, me parece que al designar funcionarios en estos lineamientos que deben cumplir con la presentación de la declaración patrimonial, el coordinador volvió a legislar sobre condiciones sustantivas que le están vedadas porque corresponden al Congreso local.

Entonces, simplemente planteo la duda al señor Ministro ponente, si la declaratoria –en efecto– ha quedado sin materia porque se modificó la norma, a pesar de que ésta vuelve a incurrir –a mi juicio– en condiciones que son violatorias de las facultades del propio coordinador, porque vuelve a incluir sujetos que no están listados en el 48 de la ley. Es cuanto tengo que decir, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Si me permite, señor Ministro Cossío, que me pide la palabra, quisiera adicionar algo a la duda del señor Ministro Medina Mora.

Desde mi punto de vista, –inclusive– no creo que debamos hacer un análisis sobre si la norma se modificó sustancialmente o no. Que la norma se haya modificado, –para mí– es suficiente. Porque, si no, estaríamos limitando al legislador a que determinemos –inclusive– de una norma posterior, que consideremos que –de todos modos– procede la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma posterior.

Porque no consideremos que se haya hecho un análisis sustantivo de ella, y que pudiera repetir –como si estuviéramos en el acto de repetición de acto del amparo– lo que se había determinado antes.

De tal manera que, –quizá– no sea lo más deseable, pero –para mí– con que se modifique la norma en un nuevo acto legislativo, cualquiera que fuere el sentido que tenga la disposición, se está dejando sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Porque, entonces, estaríamos pronunciándonos sobre una norma posterior, y diciendo que –de todos modos– se debe declarar la inconstitucionalidad porque repite lo que dijo la norma anterior. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Coincidiría con eso, y creo que hay un argumento adicional, señor Ministro Presidente. El párrafo tercero, en la fracción II del artículo 107, nos permite hacer esta declaración general de inconstitucionalidad cuando haya jurisprudencia.

Para que haya jurisprudencia, esas normas tuvieron que haber sido combatidas en un amparo, tuvieron que haber entrado como normas impugnadas. Entonces, en la mecánica que se dio en estos asuntos, vinieron cinco amparos donde la norma anterior fue considerada. Se estableció jurisprudencia, fue al Pleno, el Pleno nos solicita, y estamos en este proceso. ¿En qué sede jurisdiccional han sido consideradas como efectos de jurisprudencia estas disposiciones?

Estas normas no han sido analizadas por nadie. La autoridad emisora de ellas no ha sido llamada. ¿Por qué no ha sido llamada? Porque –simple y sencillamente– son normas novedosas. Entonces, lo que está proponiendo el señor Ministro Medina Mora es un control –prácticamente– abstracto de normas nuevas. Esas normas no han pasado por sede jurisdiccional.

Entonces, lo que hacemos es decir, en la duda que él lo plantee y lo plantea como duda. ¿Nosotros desagregamos, separamos las nuevas normas de los procesos judiciales? Y simplemente las vemos en abstracto, comparándolas con las anteriores y, de ahí, generando la inconstitucionalidad. Este es un procedimiento que –me parece– no está previsto en el párrafo tercero de la fracción II, es un procedimiento completamente autónomo.

Ni siquiera sería una declaración general por jurisprudencia, sería un control abstracto de disposiciones que han sido modificadas, –insisto–, y este es un amparo que no ha tenido posibilidad de pronunciarse la autoridad emisora, y estaríamos haciendo un juicio de contraste, ya ni siquiera con la Constitución, sino con la reiteración de las normas analizadas

en los cinco amparos anteriores, más las normas emitidas con posterioridad.

Creo que eso no nos autoriza el artículo 107, –insisto– puede ser interesante, nos pudo haber dado, –como usted lo decía– se podría parecer mucho a una especie de repetición, en fin, alguna cosa, pero eso tiene que ver con ejecución de sentencia, no con declaraciones generales.

Por eso creo que la duda, –que es importante– porque éste es apenas la declaratoria general 2/2016, y estamos construyendo una teoría sobre esto, para después hacer criterios obligatorios de la misma. Creo que es complicado hacer esta separación entre las normas impugnadas y el resultado al que se está llegando. Como una respuesta a este planteamiento, por lo demás, interesante, porque –insisto– estamos conformando una doctrina sobre estos asuntos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Pardo, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Como estamos expresando duda, no quisiera quedarme con una que me surgió en un aspecto diferente al que se ha planteado ahora.

Me parece que, –como se ha expresado– la circunstancia de que la nueva norma –prácticamente– reitere el vicio de constitucionalidad que se detectó respecto de la anterior, no podría darnos lugar a que emitiéramos una declaratoria de inconstitucionalidad respecto de esta nueva norma que no ha

sido impugnada, y que no ha sido aplicada en los casos de los que deriva la jurisprudencia.

Pero me surge otra duda, que es la norma que ahora ya está derogada, y que fue la que se declaró inconstitucional, pues tuvo un plazo de vigencia en donde se estuvo aplicando sobre la materia que regula que, en este caso, son declaraciones patrimoniales.

La duda que me surge es: habiendo declarado la inconstitucionalidad de esa disposición o de esas normas y, habiéndose solicitado a este Tribunal Pleno la declaratoria general de inconstitucionalidad, el efecto sería que la autoridad correspondiente —que en este caso es una autoridad administrativa— tuviera que modificar o ajustarse a lo que se determinó en la jurisprudencia que la declaró inconstitucional. Y esto ¿para qué efecto? Le veo ahí un efecto práctico porque esa norma —en su plazo de vigencia— pudiera aplicarse a casos que aún pudieran estar en trámite, *sub judice* o pendientes de resolver o —incluso— todavía no impugnados. Y en esa medida, la razón de ser de la declaratoria de inconstitucionalidad sería obligar a la autoridad a que modificara esa norma en los términos que establece la jurisprudencia.

Desde esa perspectiva, me parece que el tema de dejarla sin materia porque ya se expidió una norma posterior, no podría abarcar la circunstancia —insisto— de que hubiera casos concretos en los que todavía pudiera aplicarse esa norma anterior, que ya ha sido declarada inconstitucional por jurisprudencia y que se solicita que este Tribunal Pleno emita la declaratoria general de inconstitucionalidad. ¿Cuál sería el efecto de que este Tribunal Pleno —en su caso— llegara a hacer esa

declaratoria? Bueno, pues que en todos aquellos casos en donde se pretendiera aplicar aquella norma se tuviera la declaratoria de que la misma es inconstitucional y, en su caso, pues hasta llegar a inaplicarla, en fin.

Es la duda que me surge porque —digamos— no estamos en una acción de inconstitucionalidad o en una controversia en donde la norma posterior deja sin efecto a la anterior, y la revisión que hace este Tribunal es solamente a futuro, salvo la materia penal. En este caso es una declaratoria general de inconstitucionalidad que podría tener efectos respecto de actos que hubieran sido fundados en la norma que se pretende que sea declarada de manera general como inconstitucional. Lo planteo como una reflexión, como una duda, porque me parece —también— que en este tema apenas estamos empezando a definir lo que será la doctrina de este Tribunal Pleno. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. Solamente, atendiendo a los comentarios del señor Ministro ponente, él claramente reiteró que lo planteé como una duda, precisamente porque no estoy proponiendo un mecanismo de control abstracto, sino simplemente que parece un poco peculiar o chocante que se modifique una norma para dejarla esencialmente igual. Que no es el propósito de todo este procedimiento; entiendo que las restricciones que tenemos en términos del artículo 107 y de que no hay una jurisprudencia, no nos permite —quizás— hacer eso, pero —ciertamente— no es un tema que pase inadvertido; podrá no ser que se quede sin

materia o se atenderá la preocupación del Ministro Pardo, en términos del tiempo que estuvo vigente, pero —al menos— todo este proceso sería vano si realmente no se corrigen los problemas de constitucionalidad que las normas tienen y que se declaran inconstitucionales por este procedimiento. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Aquí se ha expresado una verdad insoslayable, esta es la segunda declaratoria general de inconstitucionalidad que aborda el Tribunal Pleno y, por lo mismo, implica que casi cada determinación que se tome abona a su construcción, y han surgido —por lo mismo— interrogantes respecto a una mecánica que pudiera llevarnos a dar plena vigencia y efectos de lo que el Constituyente quiso al establecer un mecanismo de declaratoria general de inconstitucionalidad.

Desde luego, todos sabemos que esta es una de tantas medidas que han venido acompañando, entre otros, al juicio de amparo — muy en lo particular éste—, pues los efectos concretos y específicos de cada sentencia que sólo se encargan de proteger al quejoso y que han sido severamente cuestionados, han encontrado distintos modos para poder ser —de alguna manera— reducidos y, con ello, no llevar al absurdo jurídico de que, una vez que se ha declarado por jurisprudencia la inconstitucionalidad de una norma, ésta sólo proteja a los individuos que plantearon un amparo y siga aplicándose a quienes no lo solicitaron.

Y nadie duda tampoco —entonces— que la declaratoria general de inconstitucionalidad participa de esta fórmula para poder permitir que lo que ya los tribunales han declarado inconstitucional mediante una fórmula de declaratoria general, — en el caso concreto— entregada a este Tribunal Pleno, deje de surtir efectos y, con ello, el alcance sea general y, desde luego, uno de estos esquemas y mecánicas se reproduce en esta nueva disposición.

Bien se dice aquí que mucho invoca la repetición del acto, pues todo parecería ser que, —semejante despropósito, como lo es— sabiendo que se está iniciando una declaratoria general de inconstitucionalidad, quien responde por ella y quien habrá de anularla produzca otra con los mismos efectos, burlando —de alguna forma— lo que se quiso atajar con una herramienta de esta naturaleza. Sin duda, esto también evoca lo que cada sentencia de amparo debe contener en el análisis de la protección que entrega, como lo es un motivo determinante y el sentido de afectación que el acto reclamado produce.

Si en el caso concreto, —como bien fue expresado por el señor Ministro Medina Mora— el objeto del amparo fue proteger a quienes solicitaron una sentencia de garantías, pues una autoridad que no es la legislativa mediante una serie de lineamientos incluyó a una serie de sujetos obligados que la ley no contenía, y esto produjo cinco asuntos que dieron jurisprudencia y, a partir de ello, que un Pleno de Circuito le solicitara a esta Suprema Corte una declaratoria general de inconstitucionalidad, que se ve ahora frenada porque la autoridad encargada de expedir los lineamientos —que no es legislativa, sino ejecutiva— dejó sin efecto ese artículo, pero dictó otro en que también está facultando, a través de estos lineamientos, a

que se incluyan más sujetos obligados a la presentación de la declaración patrimonial distintos a los que la ley establece, cualquiera podría —entonces— alcanzar la conclusión de que el motivo determinante del amparo se vio frustrado.

Y si bien esto, entonces, es muy propio de la repetición del acto; habría que medirse si, efectivamente, esto aplica o no para la declaratoria general de inconstitucionalidad; me parece que el principal valladar para hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad es que la norma, aun cuando sea materialmente legislativa y formalmente ejecutiva, dejó de tener efectos, y difícilmente podríamos hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad por algo que ya no existe, más allá —insistía— de semejante despropósito avieso, de repetir lo que ya se había anulado.

Sin embargo, hay algo que en este sentido reconforta: son cinco los juicios de amparo que produjeron esta jurisprudencia, y cualquiera de estos quejosos también fue sujeto de la aplicación de esa norma; si esta norma —en su momento— declarara inconstitucional para ellos, es ahora también aplicable mediante otra disposición, supuestamente en corrección de la primera, pero conservando el motivo determinante y el sentido de afectación que, en el caso, fue haberlo incluido cuando no estaba él dentro del catálogo legal para tener que elaborar una declaración patrimonial; bien puede en ese juicio —ahí sí— argumentar la repetición del acto cuando le sea exigida la presentación de la declaración, pues vuelve a quedar incluido en una normativa, vía lineamientos, cuando no lo estaba en términos de la ley.

Todo esto –entonces– me satisface, simplemente por la tranquilidad de que, aun cuando atajemos la posibilidad de desvirtuar o frustrar lo que un instrumento de corte constitucional hubiere considerado para poder alcanzar mayores efectos en una determinación de amparo que se vuelve jurisprudencia, y que en manos de la autoridad pudiera quedar también, descarrilar este intento mediante su derogación y posterior inclusión, –idéntica en otra norma– la gran ventaja es que esto tiene como origen –repito– amparos que, en su momento, podrán ser instrumentos para que la repetición del acto, una vez que esta circunstancia se presente en los quejosos y vuelvan a ser exigidos o sancionados por el incumplimiento de la norma, para poder demostrar aquí que este –muy interesante– ejercicio, tendiente a frustrar los efectos de una figura constitucional pueda –finalmente– claudicar.

Cierto que en la construcción de esto también esta Suprema Corte podría acometer un sistema similar al de la repetición del acto y ver si la voluntad judicialmente expresada en una jurisprudencia se trató de frustrar pero, creo que si el origen es un amparo, en donde las reglas de repetición del acto son muy claras, subsidiariamente podrá resolver este problema, que –creo de gran calado– ha sido presentado por el señor Ministro Medina Mora.

Bajo esta perspectiva, y con el ánimo de no especular sobre qué debe llevar una declaratoria general de inconstitucionalidad, y el ejercicio –posiblemente– abstracto que nos llevaría a dificultades –a veces hasta incomprensibles– de saber exactamente hasta dónde –sin agravio– tenemos que llegar a esto; prefiero entonces conservar el sistema de la repetición del acto intacto y dejar que la declaratoria general de inconstitucionalidad funcione como

debe ser: con los avisos preventivos necesarios para que el órgano legislativo o el ejecutivo, cuando tiene facultades para emitir normas provea lo necesario, y ya será en la repetición del acto en donde se puede evidenciar el ánimo por desvirtuar los efectos de una cosa juzgada que lo único que contribuyen es a no dar seguridad jurídica; sin embargo, no dejo de reconocer la interesante opinión. Más allá de esto, me siento tranquilo en la medida en que la legislación conserva instrumentos para poder combatir algún intento avieso por destroncar un órgano de justicia como lo podría ser el que protege los derechos humanos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Nada más quisiera comentar –para continuar con la discusión– que pudiera ser que el planteamiento fuera –lisa y llanamente– una nueva norma, sin que podamos y nos metamos al análisis de una constitucionalidad o no; el acuerdo se inclina más hacia esa cuestión.

No dejo de reconocer que, con el método que se estuviera analizando la nueva norma, estaríamos haciendo un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la nueva norma, como si se tratara –y lo decía el Ministro Cossío– de una cuestión de un ejercicio abstracto de constitucionalidad.

También, sigo pensando que la nueva norma tendrá –inclusive– sus mecanismos de impugnación tanto en amparo como en cualquier otro mecanismo para que se pueda impugnar porque, si bien el artículo 107 dice que haya superado la cuestión de inconstitucionalidad, eso no creo que nos obligue a estudiar la nueva norma, sino –en todo caso– a que la norma anterior se

hubiera declarado inconstitucional por los tribunales en las sentencias de amparo que generaron la jurisprudencia.

El señor Ministro Pardo dice que –entonces– podría seguirse aplicando la norma anterior a casos en los que se aplicó y que pudiera continuar surtiendo efectos esa norma; pero eso en cualquier caso puede suceder, aun cuando se hubiera modificado en tiempo, pues siempre se podría pensar que se están aplicando los casos en los que no se pidió amparo –porque esto es de amparo– por la norma de aquellas personas que no lo hicieron y que les pudiera seguir porque, si no, caeríamos entonces –digo–, quizá deseable, pero no lo entiendo así el sistema, de una declaratoria abstracta de inconstitucionalidad de la norma.

El estudio se mete a hacer si la modificación es sustantiva o no, inclusive, pienso que ni siquiera necesitamos meternos en eso, porque está obligando a analizar la nueva norma –de alguna manera– sobre su constitucionalidad.

Para mí, con que el legislador haya modificado la norma, que esa es la obligación que le impone –fundamentalmente– la Constitución y la Ley de Amparo, con eso quedaría sin materia, sin perjuicio, –insisto– en que se pueda impugnar la norma recién emitida, en cualquiera de los mecanismos que existen para ello. Tiene la palabra el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera recordar dos temas que me parecen de la mayor importancia: primero, esta no es la primera declaratoria general de inconstitucionalidad que se resuelve; la primera fue del nueve de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del señor

Ministro Pérez Dayán, fue votada por unanimidad de once votos, en aquel entonces no estaban algunos de los integrantes, no estaba el Ministro Medina Mora, tampoco estaba la Ministra Piña ni el Ministro Laynez, presidía entonces el Tribunal Pleno el Ministro Silva Meza. Y –precisamente– se trató de dos disposiciones de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, donde declaramos en un punto resolutivo: “ÚNICO. LA PRESENTE DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD HA QUEDADO SIN MATERIA”. Entonces, es verdad que estamos construyendo reglas, pero también tenemos este precedente.

En segundo lugar, quiero –también– recordar –lo mencioné al leer la nota, pero vale la pena mencionarlo– que tenemos el Acuerdo General Número 15/2013, del 23 de septiembre de 2013, que se emitió –precisamente– para regular este supuesto. Dice el punto quinto: “Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, –y aquí viene el supuesto– entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo”. Esto es exactamente lo que pasó aquí con el término de los noventa días.

Dice Ministro Presidente –y con razón– ¿por qué hay un análisis material? Porque entendemos que el punto quinto de este Acuerdo nos dice: una nueva norma general que a juicio del Pleno modifique aquella; entonces, simplemente dijimos: pues no es así, nada más, sino que está generando una condición de modificación y, por eso, se refería la parte del estudio.

Creo que el Ministro Medina Mora, el punto que nos había planteado, —y él mismo lo dijo y así lo entendimos— era un punto de duda. Creo que es muy interesante, en el sentido de que, tal vez debió haber quedado el sistema generando una condición distinta, pero como él mismo lo dice: quedamos sometidos, atrapados —voy a decirlo así— en las condiciones del párrafo tercero de la fracción II del artículo 107, para efectos de decir: es cuando haya una jurisprudencia creada, etcétera, y creo que este punto quinto nos da esta condición.

Lo que plantea el señor Ministro Pardo, es una cuestión —desde luego, y él mismo lo manifestó— distinta a la que planteaba el Ministro Medina Mora, y es: hay casos concretos en los cuales se pudo haber aplicado esta disposición, si ese es el caso, entonces, no declaremos el cambio de situación jurídica o el cambio de nueva norma jurídica y simplemente mantengámoslos por si llegara a haber alguna situación.

Creo que el Ministro Pérez Dayán ha dado una buena explicación, por un lado, existe una jurisprudencia obligatoria, cinco precedentes, etcétera; y, por otro lado, entiendo —también— que es verdad que se pueden dar estas contingencias en el Estado de Michoacán, —que es concretamente del que estamos hablando— pero también decir: no declaremos inconstitucional o no declaremos sin materia esta declaración general porque puede haber casos a futuro que pueden presentar esta situación, y también entiendo que es muy restrictivo a la forma de verlo, pues sí, pero de dónde sacamos esta condición general de las reglas que nosotros mismos nos damos.

Ahora, si estas reglas las vamos a modificar para generar una nueva situación, no tengo inconveniente, estaría muy contento de

ser ponente de la primera declaración general de inconstitucionalidad que se dé y me alegraría mucho. No tengo ningún problema si se toma una votación mayoritaria en ese sentido, retiro el asunto si se genera esta condición, nada más sí, también eso nos lleva a modificar el Acuerdo General 15/2013 y a generar una interpretación completamente diferente para llegar a decir que, no tanto por la razón de declaración general, sino por la razón de los casos que pudieran existir, etcétera, tendríamos que mantener esta cuestión.

Creo que si nos atenemos, y no crean que me encanta atenerme a esa regla del punto quinto del Acuerdo General 15/2013, las tuviéramos que mantener, pues estamos —como lo plantea el proyecto— en un sin materia porque no está contemplando la forma en que nosotros mismos quisimos reglamentar en términos del artículo 94 constitucional, la operación que vamos a hacer de estas mismas condiciones, pero recordar el asunto de la declaratoria general del Ministro Pérez Dayán, la 2/2012, y el sentido en que fuimos avanzando en esta declaratoria. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. No iba a hacer uso de la palabra porque vengo a favor del proyecto del Ministro Cossío; sin embargo, quiero hacer algunas reflexiones sobre algunas cuestiones que se han dicho, sobre todo, porque —como ya se ha sostenido— estamos analizando las reglas sobre este tipo de cuestiones.

Creo que lo primero que debemos tener muy presente es que el Constituyente Mexicano ha privilegiado dificultar las declaratorias generales de inconstitucionalidad; en materia de acciones y de controversias se establece una mayoría calificada de ocho votos que, hasta donde sé, no existe ningún otro tribunal en el mundo, y tenemos la peculiaridad que puede haber siete integrantes del Tribunal Pleno de once, y bastan cuatro Ministros para vetar cualquier decisión, en la cual una mayoría del Tribunal Constitucional considera que esa norma es inválida; esto realmente me parece bastante pernicioso para el orden constitucional, pero esa es una decisión que se tomó, y está en la Constitución, y dificulta terriblemente tener declaratorias generales de inconstitucionalidad, y –reitero– bastan cuatro Ministros con un quórum completo, cuando no tenemos quórum completo, pues todavía se realiza de una manera mucho más sencilla, frustrar el contenido.

Entonces, tenemos un sistema constitucional, en el cual hay normas declaradas o resueltas como inconstitucionales por una mayoría del Pleno, y lo que se dice es: se desestima, y es como si no hubiera pasado nada y esas normas se siguen aplicando.

En materia de amparo, tanto en el artículo 107 como en la Ley de Amparo vigente, el Poder Revisor de la Constitución fue más allá, hizo un procedimiento extraordinariamente complicado, a partir del cual va a ser muy difícil que se llegue –en alguna ocasión– a una declaratoria general de inconstitucionalidad; porque no sólo se pide una mayoría calificada, sino se pide que se dé un aviso, que haya noventa días, que después regrese. Y esto que se ha sostenido que es pernicioso, no es pernicioso, es el esquema que el Constituyente planteó, los noventa días se le dan –

precisamente— al órgano que emitió la norma de carácter general, para que la modifique.

Entonces, no está cometiendo ningún fraude a la Constitución, no está cometiendo nada pernicioso, está utilizando el mecanismo que el Constituyente previó, ¿que es un mecanismo muy peculiar? —por decir lo menos—, pues sí lo es, pero así está la Constitución.

Entonces, creo que aquí ni siquiera estamos en presencia de repetición de acto reclamado ni de ninguna cuestión, simplemente, quien emitió la norma, aprovecha el plazo y la modifica, ¿para qué?, para que quede sin materia.

Entonces, creo que, en ese sentido, el proyecto hace lógica, porque el artículo 107 de la Constitución, dice expresamente: “Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos,” etcétera. ¿Cómo ha interpretado esto la Ley de Amparo, artículo 232? “Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue”, o sea, si hay una modificación, una derogación, ya no puede haber declaratoria general.

Y en la Corte cómo lo hemos interpretado, ya lo decía el Ministro Cossío, con el Acuerdo General 15/2013, en donde dice que cuando hay una nueva norma se modifica, ya se queda sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad. ¿Este sistema me gusta?, no, no me gusta en lo más mínimo y, en su momento, hicimos todo el esfuerzo necesario para que este

sistema no fuera el que es; pero es el que es, y está hecho conscientemente para evitar que en vía de amparo se declaren – de manera general– inconstitucionales las normas, pero eso es obvio; entonces, hay que asumirlo.

Y hay otra cuestión interesante, tuve la misma duda del Ministro Pardo en relación con los asuntos; sin embargo, también tenemos una norma –muy clara– en la Ley de Amparo, el artículo 234, que dice: “Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal”. Entonces, aquí tenemos una cuestión, aquello que no esté –en este momento– en juicio, no le podemos aplicar una declaratoria general, porque sería aplicarlo retroactivamente, aquello que esté en juicio, me parece que se aplica la jurisprudencia.

Entonces, creo que la lógica es –precisamente– que si hay una modificación ya no haya declaratoria general, y hay otra cuestión adicional; si fuéramos a entrar el tema, también creo que es importante dejar claro que –al menos, desde mi óptica– no nos vincula la decisión del Tribunal Pleno de Circuito, tendríamos que analizar si son pertinentes o no estas razones y, en cierta medida, toda la proporción del caso, estamos haciendo un cierto control abstracto –muy entre comillas– porque estamos haciendo un control completamente atípico, ni es un control individualizado de daño porque ya estamos con la norma de carácter general jurisprudencial, pero tampoco es un control abstracto porque no estamos enfrentando directamente la norma, sino estamos dialogando con una jurisprudencia que nos llega y que nos piden que hagamos la declaratoria.

De tal manera que me parece que el proyecto es técnicamente correcto, sería deseable que hubiera una reforma a partir de la

cual, con una decisión de este Tribunal Pleno por mayoría simple de votos, se pueda generar la declaratoria general de inconstitucionalidad en amparo, en controversias y en acciones, pero ese no es el sistema constitucional que nos rige y, consecuentemente, creo que el diseño constitucional no sólo permite, sino tiene –como suelen decir los académicos– incentivos perversos, para que –precisamente– quienes generaron una norma que es inconstitucional la puedan corregir para evitar el daño de que esto genere una declaratoria con efectos generales.

De tal suerte, estoy de acuerdo con el proyecto, porque –reitero– creo que es compatible con este sistema barroco, elaborado y bastante antigarantista que establece el sistema de amparo vigente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No sé si tengan inconveniente que vayamos a un receso breve, continuaremos con la señora Ministra Piña, la señora Ministra Luna y el señor Ministro Franco. Vamos a un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Tiene la palabra la señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Trataré de ser breve en mi intervención, simplemente para sentar mi criterio en algunas cuestiones.

En primer lugar, —como bien lo dijo el Ministro Cossío— no intervino en la anterior declaratoria de inconstitucionalidad.

Como todos ustedes recuerdan, el establecer si una norma modificada contenía o no el mismo vicio de inconstitucionalidad declarado, fue analizado por el Pleno de la Corte desde la Octava Época, y ahí —precisamente— con una cuestión de repetición de acto reclamado, donde dio lugar a diversas jurisprudencias.

Estas jurisprudencias son aquellas que establecen que toda reforma a una ley constituye un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, no puede ser analizado a la luz de repetición del acto reclamado; es decir, se analizó —específicamente— si la norma, reformada que establecía el mismo vicio de inconstitucionalidad podía ser o no repetición del acto reclamado, concedido en un amparo respecto de la norma.

Sin embargo, de ahí nació el criterio del nuevo acto legislativo y que, por lo tanto, tratándose de normas generales, no se podía analizar como repetición del acto reclamado.

Tampoco participé en el acuerdo que menciona el Ministro José Ramón.

Lo que quiero comentar es que, a partir del nuevo criterio mayoritario, en el sentido de las acciones de inconstitucionalidad, fue en donde se fijó si la cesación de efectos estaba en función de un nuevo acto legislativo, sea cual sea la reforma, o bien, en función de un cambio sustancial de la norma; es decir, que a pesar de que la norma hubiera sido reformada o modificada, si no cambiaba sustancialmente el vicio de inconstitucionalidad que se le atribuía, se produciría o no la cesación de los efectos del acto

reclamado, y el criterio mayoritario de este Pleno va en ese sentido que, aunque la norma haya sido modificada o reformada no cesa sus efectos si conserva sustancialmente el mismo vicio, la misma cuestión que se establece en la demanda tratándose de acciones.

Ahora, me gustaría que se reflexionara, creo que en cada caso concreto hay que ver la declaratoria de inconstitucionalidad.

En primer lugar, le doy otra lectura a la Constitución, al margen del procedimiento que nos refirió el Ministro Zaldívar, de que es con la intención de nunca lograr o que no está bien diseñado legislativamente para establecer una declaratoria general de inconstitucionalidad, creo que es también es cuestión de interpretación.

La Constitución nos dice, expresamente, —como refirió el Ministro Zaldívar— que: “Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad.”

La Constitución no nos habla de que se derogue la norma o que se modifique la norma, lo que nos dice la Constitución es que se supere el vicio de inconstitucionalidad.

En el acuerdo que refirió el señor Ministro y que hace alusión la Ley de Amparo, dice el artículo 232 de la Ley de Amparo: “transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional”; entonces, la interpretación estriba en qué se entiende por modificación, porque si entendemos como modificación cualquier cambio, como un nuevo acto legislativo, estaría de acuerdo que esto quedó sin materia, pero —si como se presenta en el proyecto y

que es el criterio mayoritario— si esa modificación implica, acorde a lo que establece —expresamente— la Constitución, que dice que “se supere el problema de inconstitucionalidad”, compartiría —en ese sentido— lo expresado por el Ministro Medina Mora, porque entiendo que no es un control abstracto, ni creo que haya sido el sentido del Ministro Medina Mora a establecer una comparación, sino es un procedimiento novedoso que se adicionó a nuestra Constitución para superar —en cierta medida— el principio de relatividad de las sentencias, o sea, esta declaratoria de inconstitucionalidad, —que, además no opera en materia tributaria como excepción— si la norma es inconstitucional, entonces, con ciertos tiempos, ciertos requisitos y cierto procedimiento que se establece —genéricamente— en la Constitución y se desarrolla posteriormente en la Ley de Amparo, la finalidad es que esa norma —que es inconstitucional— sea expulsada de nuestro orden jurídico, y esta es la declaratoria general de inconstitucionalidad que —para mí— es un gran avance, aunque tiene como limitantes —expresamente— las normas tributarias, pero fue el paso para vencer el principio de relatividad que todavía opera en el juicio de amparo, pero que es a través de esta declaratoria de inconstitucionalidad de este procedimiento como se logra vencer ese principio de relatividad que impera en el juicio de amparo, pero a través de esta declaratoria con efectos generales y en determinadas materias.

Por otra parte, considero —como lo expresó el Ministro Pardo— que en este caso tendríamos que analizar la norma en sí misma, porque es una norma que establece obligaciones para determinado número de servidores públicos. El vicio de inconstitucionalidad radicó en que no se podía establecer, el que emitió esa disposición, esa regla, no tenía facultades para determinar qué sujetos iban a estar.

Es cierto —como lo expresaron los Ministros— que, en términos del artículo 234: “La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá: I. La fecha (...); II. Los alcances” y nunca tendrá efectos retroactivos.

¿Qué entendemos por efecto retroactivo? Si el efecto retroactivo es que ya se consumó el acto en sí, ya no tendrá protección, pero esta obligación —el cambio del texto— se generó en dos mil quince —según viene en el proyecto—. ¿Qué sucede si en determinado ejercicio, el contralor o la autoridad competente le finca una responsabilidad a un servidor público conforme a la norma que estaba vigente en ese año —dos mil quince—¿, dice: tú, en este momento, conforme a esta norma, tenías que presentar tu declaración patrimonial, esa era tu obligación. Ya no está vigente esa norma. No es que esté vigente, es que en ese año estaba vigente y esa era tu obligación: presentar y, en este momento o dos años después le sigue un procedimiento porque no presentó su declaración.

Lo que mencionaba el Ministro Pardo —que comparto— es en el sentido de que esta norma puede seguir siendo aplicada y no necesariamente con efectos retroactivos, dado el tipo de norma, establece una obligación para sujetos, la autoridad la puede aplicar porque sería aplicable en ese año, aunque ahora ya fuera para otro ejercicio, no estaría obligado para dos mil dieciséis, pero en dos mil catorce, por ejemplo, dice: tú estabas obligado, conforme a la norma de dos mil catorce, a presentarme la declaración y, con apoyo en esa norma, te puedo exigir la declaración.

Por otra parte, si bien el acuerdo en el que no participé –por lo que entendí del Ministro Cossío–, dice: a juicio del Tribunal Pleno, se modifique aquélla.

Volvemos al mismo problema ¿qué se entiende por modificar? En términos de la Constitución, sería superar el problema de constitucionalidad; en términos del criterio mayoritario de ese Pleno, sería lo mismo, en el sentido que tiene que haber un cambio real sustantivo y, si no, no hay cambio, —y lo confieso: soy minoría en el sentido de que cualquier reforma implique un nuevo acto legislativo—, pero ese criterio, en sí mismo, no va a impactar dependiendo de cómo entendamos el superar el problema de inconstitucionalidad y el modificar, eso no impacta porque es un procedimiento especial de declaratoria de inconstitucionalidad.

Lo que me impacta es que, partiendo —como dijo el Ministro Medina Mora—: la norma tiene los mismos vicios del problema por el que fue declarado inconstitucional, y que puede tener, además, aplicación en caso, si no de manera retroactiva, de hecho y de derecho, puede tener aplicación, lo que se pretende evitar con estas declaratorias de inconstitucionalidad es que no se vayan al amparo, que no se vayan a los medios, sino que la norma sea declarada inconstitucional, esa es la pretensión y es lo que mencionó el Ministro Pardo.

Y, por lo tanto, al margen de repetición de acto reclamado, creo que tendríamos que partir de ¿qué entendemos por superar el problema de constitucionalidad?, ¿qué entendemos por modificar en términos de la Ley de Amparo?, ¿qué entendemos por modificar en términos del acuerdo?, porque en eso está la sustancia; creo que el Ministro Cossío y el Ministro Zaldívar ya se

pronunciaron que modificar es cualquier cambio; pues si es cualquier cambio entonces el proyecto tendría que decir eso, exactamente, cualquier cambio pero, en ese sentido, me apartaría de las consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Como falta todavía la exposición de la señora Ministra Luna y el Ministro Franco también, tenemos muy pocos minutos. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Vengo a favor del proyecto, iba a hacer algunos comentarios en apoyo al mismo, dado que vengo a favor del proyecto y, si a la Ministra Luna le alcanza el tiempo que sobra, declino mi participación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con toda corrección y amabilidad la señora Ministra nos dice que no le alcanza el tiempo, así es que continuaremos con la discusión de este asunto el próximo lunes, para lo cual los convoco a la sesión ordinaria que tendrá lugar a la hora acostumbrada, en este recinto. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)