

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 20 DE ABRIL DE 2017

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
8/2014	<p>INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 2 DE JUNIO DE 2016 POR EL JUZGADO DÉCIMO SEGUNDO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL, EN EL JUICIO DE AMPARO 1756/2004.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)</p>	3 A 17
76/2016-CA	<p>RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 89/2016, PROMOVIDA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, AHORA CIUDAD DE MÉXICO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</p>	18 A 37 EN LISTA
74/2016-CA	<p>RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2016, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE AMACUZAC, COATLÁN DEL RÍO, MIACATLÁN, TEPOZTLÁN, ZACATEPEC, JOJUTLA, TLALNEPANTLA, OCUITUCO, TEMOAC Y ATLATLAHUCAN, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS)</p>	38 A 70

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 20 DE ABRIL DE 2017**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN DE
CARÁCTER OFICIAL)**

**JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
(SE INCORPORÓ EN EL TRANCURSO DE LA
SESIÓN)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:40 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta con el primer asunto del orden del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 31 ordinaria, celebrada el martes dieciocho de abril del año en curso.

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

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Voy a pedir la anuencia de sus señorías de este Tribunal para que podamos cambiar el orden de la lista de los asuntos para el día de hoy, para que se vea, en primer término, el incidente de cumplimiento sustituto 8/2014, que ahora está en segundo lugar, para continuar después con el recurso de reclamación 76/2016, una vez que el señor Ministro Pardo, que es el ponente, se integre a este Tribunal. ¿Están ustedes de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

DE ACUERDO.

Entonces, denos cuenta con el asunto de cumplimiento sustituto, señor secretario.

SEC RETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo al

INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO 8/2014, DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 2 DE JUNIO DE 2016, POR EL JUZGADO DÉCIMO SEGUNDO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL, EN EL JUICIO DE AMPARO 1756/2004.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Piña Hernández y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ESTE TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DETERMINA, DE OFICIO, QUE ES PROCEDENTE EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 1756/2004, DEL ÍNDICE DEL JUZGADO DÉCIMO SEGUNDO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL (HOY DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

SEGUNDO. REMÍTANSE LOS AUTOS DEL JUICIO DE AMPARO AL JUZGADO DE ORIGEN, PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN LA PARTE FINAL DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración los dos primeros considerandos de esta propuesta: el primero, relativo a la competencia y el segundo, relativo a la procedencia. ¿Están a su consideración? ¿Alguna observación al respecto? Si no la hay ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS.

Y el tercero es el estudio de fondo que nos propone la señora Ministra. Tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. A partir del considerando tercero del proyecto se aborda el estudio del fondo del asunto, el cual se está rigiendo por el texto del artículo 107, fracción XVI, y las disposiciones de la Ley de Amparo abrogada, acorde con la fecha de la ejecutoria; es decir, el análisis de este cumplimiento se debe realizar atendiendo a la Ley de Amparo abrogada, y no conforme a la Ley de Amparo vigente.

El efecto concreto de la sentencia de amparo consistió en que la autoridad responsable, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México —del entonces Distrito Federal— dejara insubsistente un decreto expropiatorio y, como consecuencia, devolviera a la quejosa un bien inmueble que expropió con motivo de ese decreto.

En la fase de ejecución del procedimiento para lograr el cumplimiento de la sentencia y después de haberse tramitado diversos recursos relacionados —precisamente— con este procedimiento de cumplimiento, la responsable argumentó dos diversas razones por las que no está en condiciones de cumplir la sentencia de amparo en sus términos. Primero, porque el inmueble expropiado a la quejosa fue rehabilitado y remodelado en las construcciones que tenía y, adicionalmente, fue ampliado construyéndose cuatro viviendas más, de manera que ya no presenta las mismas condiciones materiales ni el mismo valor económico que tenía en el momento en el que se expropió; segundo, porque el inmueble no está materialmente a disposición de la autoridad responsable, ya que —con motivo de su

expropiación– se incluyó en un programa de vivienda asociado al propio decreto, y los beneficiarios de dicho programa, conforme a la mecánica de este decreto, celebraron actos jurídicos necesarios para asumir los costos de rehabilitación y remodelación y/o construcción de las nuevas viviendas con fines de adquisición; además de que, dichos beneficiarios están en posesión material de las viviendas y locales comerciales, por lo que –aduce la autoridad– rescatar el inmueble, además de tiempo y costos que representará para la autoridad, puede causar mayores afectaciones a esos terceros que el beneficio económico que le correspondería a la quejosa con la ejecución.

En el proyecto se propone que existe imposibilidad para que la responsable cumpla la sentencia de amparo mediante la devolución del inmueble derivado de las circunstancias referidas.

En cuanto a las condiciones materiales actuales que presenta el inmueble, porque su devolución –en tales condiciones– excedería los fines restitutorios del juicio de amparo, y en el propio proyecto se hace el estudio de por qué se daría esa circunstancia y, aunque esta causa es autónoma y suficiente para sostener la procedencia del cumplimiento sustituto, se examina en el proyecto también la diversa situación relativa a que el inmueble no está a disposición material de la autoridad responsable, la cual se pondera y se concluye que también se actualiza —causa bastante— para estimar que existe una inconveniencia para cumplir la sentencia de amparo en sus términos, en tanto que se afectarían derechos de terceros; por tanto, se considera que proceda ordenar el cumplimiento sustituto de la sentencia.

Es decir, en el proyecto lo que se pretendió hacer, partiendo –primero– de la interpretación de los propios preceptos de la Ley de Amparo abrogada en cuanto al cumplimiento sustituto de una

sentencia de amparo, fue analizar los supuestos que —en ese entonces— establecía la Ley de Amparo.

El proyecto considera que el primer punto se encuentra cumplido; no obstante, se analiza que, además del primero que es autónomo e independiente, también se actualizaría el segundo y, por lo tanto, se está proponiendo en el proyecto que, en el caso, proceda el cumplimiento sustituto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Está a su consideración, señores Ministros, la propuesta de la señora Ministra Piña. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto, simplemente quisiera que se agregara en la parte final una mención para que el cumplimiento sustituto quede relacionado con la actualización, esto lo pusimos en el incidente de cumplimiento sustituto 4/2014, resuelto en sesión de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, esa sería la adición. En lo demás estoy de acuerdo con el proyecto, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Efectivamente, este incidente había sido motivo de pronunciamiento por la Primera Sala en dos ejecutorias anteriores. En una primera, el juez había dicho que no procedía el cumplimiento sustituto derivado de que los convenios o contratos que se habían firmado con los terceros beneficiarios únicamente aparecían firmados por él y no por la autoridad responsable.

Lo que en la primera resolución de la Primera Sala se estableció que era posible la procedencia del cumplimiento sustituto derivado de las circunstancias que se estaban dando en el caso concreto, y que el juez había atendido solamente a un requisito formal, y se le regresó al juez para que —precisamente— iniciara un incidente de cumplimiento sustituto y, en su caso, se pronunciara sobre si procedía o no, tomando en consideración lo que decía la Primera Sala y, de precisarse el valor de inmueble, se debería de tomar en cuenta la actualización.

En un segundo pronunciamiento de la Sala, se volvió a regresar al juez de distrito, él actuó conforme lo había ordenado la Primera Sala y remitió los autos. El monto más su actualización es motivo de una diversa queja, la tengo, pero está programada en la Primera Sala porque tenemos que analizar si es competencia de tribunal colegiado o no. En ese sentido, no tengo ningún inconveniente para agregar, ese punto concreto, y le agradezco al señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra.
Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente. Estoy de acuerdo con el proyecto, simplemente me separo de algunas consideraciones que no comparto, pero que en nada afecta al sentido y a la resolución del proyecto, así es que simplemente, con esa prevención, estoy totalmente de acuerdo con el proyecto.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Escuché con atención la solicitud formulada por el señor Ministro Cossío a efecto de que, en los temas de cuantificación pudiera –con toda precisión– incluirse un tema de actualización, y es que no puede ser de otra manera, pues el precio del inmueble tiene que ser traído a la actualidad y, a partir de ello, generar lo que entenderíamos todos como una indemnización justa; sin embargo, quisiera llamar la atención sobre si esto que pide el señor Ministro Cossío es suficiente o realmente puede ser incluido otro tipo de conceptos en esta práctica que se ha vuelto común.

Si este asunto lo deslindáramos desde el aspecto de la propia demanda de amparo, y todo el juicio que hubo que seguir para poder decretar que la expropiación era inconstitucional y todo lo que esto significó, –el lucro cesante y gastos para el propio quejoso– advertiríamos una diferencia muy importante.

De haber considerado la posibilidad inicial de ser indemnizado en el momento en que fue expropiado recibiría el costo de este inmueble con su valor actual; sin embargo, decidió acudir a la defensa constitucional que todo mexicano tiene y, a partir de ello, obtuvo una sentencia favorable que le permite la devolución de su inmueble; lo que normalmente sucede cuando no hay suspensión –como en estos casos– es que la autoridad actúa, modifica, puede ser que en algunos casos ordene la demolición, en otros casos –como este– la ampliación, la remodelación, incluyen nuevos inmuebles. ¿Y qué sucede? Que al final, el argumento es: hay imposibilidad jurídica para devolver –como aquí se expresó– bueno, pues porque ahora recibiría mucho más de lo que le corresponde. Esta figura no es extraña para el derecho, cuando un arrendatario –en una localidad– incluye una

serie de mejoras y luego se ve obligado a dejar la localidad, no puede luego exigir que se le devuelva lo que invirtió para la localidad.

A lo que me quiero referir es que la ineficacia del juicio de amparo hoy se está demostrando, pues a tres años del litigio lo único que obtiene es precisamente lo que podría haber obtenido el día en que le expropiaron el inmueble.

Creo que, –bajo esta perspectiva– lo que tendría que hacerse, cuando por circunstancia como estas, en donde no operó la suspensión del acto reclamado –y esto se convierte en una costumbre en donde se hacen modificaciones– y al final se argumenta imposibilidad para entregar el inmueble, que no la es tanto, sino el punto va más por el lado de: la sociedad se vería más perjudicada en caso de no cumplir sustitutamente la sentencia, pues se afectarían unas viviendas, contratos celebrados con terceros, créditos ya otorgados, entrega de vivienda; lo cual comprendo, pero necesariamente el costo de devolución tiene que ser muchísimo más amplio que el que podría haber recibido el día en que le expropiaron.

Por eso creo que el tema de actualización –esto es, traer el dinero a valor actual– no sólo es suficiente, sino casos como estos, ante una circunstancia como lo es el cumplimiento sustituto, la indemnización no sólo debe consistir en el precio del inmueble traído a valor actual, sino en el lucro cesante que esto generó, y los daños y perjuicios que le causó al particular, esto incluyendo los costos que tuvo que erogar para poder defender su propiedad pues, si no, estaríamos frente a un fenómeno repetitivo en la actualidad: cuatro años, cinco años después de promovido un juicio de amparo, lo único que se consigue con la

sentencia sustitutiva es la misma indemnización que debió haber recibido una vez que le expropiaron.

Creo que el cambio de una sentencia que ordena devolver un inmueble –bajo perspectivas como éstas– debe de llevar –por lo menos– el aliciente de que, si hoy no me pueden devolver el inmueble, no obstante que está ahí, por las circunstancias que esta Suprema Corte estime, el costo no puede ser el mismo –de ninguna manera– que el que me hubieren dado el día que me expropiaron. Si esto no es considerado así, entonces el juicio de amparo sólo está sirviendo para prolongar durante cuatro o cinco años una indemnización que me hubiera correspondido al día que me expropiaron.

Creo que en esto hay que hacer una reflexión importante, desde luego, habrá un incidente, ya lo hubo, se determinó una cantidad, incluso la propia quejosa estuvo de acuerdo con la cantidad que se determinó en ese incidente; sin embargo, hoy se abrirá otro.

Lo cierto es que la realidad está demostrando que la demanda promovida contra una expropiación en donde no hay suspensión, por las razones jurídicas que ustedes ordenen y manden, pero que esto provoca demoliciones, construcciones, modificaciones, tiene por consecuencia que la autoridad –consistentemente– nos diga: no puedo devolver el inmueble porque lo enajené; y –bajo esa perspectiva– simplemente se cuantifica su valor comercial traído a valor actual y, con esto, se trata de cumplir la reparación al derecho humano violentado, lo cual –creo– está dejando un espacio, un margen muy importante de impunidad en cuanto al pago que tiene que hacer la autoridad con no cumplir una ejecutoria.

Evidentemente, esto lo reflexiono sólo sobre la base de que se ordenó la actualización. Mi preocupación es que, si aquí decimos que incluya la actualización, parecería que el incidente estaría estrictamente limitado a lo que es el valor del predio al valor actual, y sería todo.

(EN ESTE MOMENTO SE INCORPORA AL SALÓN DE PLENOS EL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)

No sé si esto realmente fuera el sentimiento de justicia que busca una declaratoria de inconstitucionalidad de un acto, en donde después de cinco años lo único que se recibe es lo mismo que se pudo haber recibido el día en que se dio la expropiación; no obstante haberse declarado inconstitucional la misma; esto, necesariamente tiene que traer –para la autoridad– un costo mayor que el que originalmente tenía que haber pagado.

Hago esta reflexión sólo por el tema de acotar esta indemnización al pago más su actualización, pues creo que debe comprender más aspectos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. En relación a lo que el Ministro Pérez Dayán está planteando habíamos tenido esta discusión. Me recuerdo un caso muy específico y muy paradigmático –por diversas razones– que fue el del predio de El Encino, cuando tuvimos este afecto.

Lo que encuentro en la argumentación; –desde luego– una argumentación importante es como si tuviéramos que establecer

una penalización a las autoridades; y no creo que este sea el caso del incidente de cumplimiento sustituto del artículo 107.

Lo que me parece es que hay una sentencia; esa sentencia no se puede ejecutar, hay una cuantificación en dinero, pero no tiene por qué imponerse una condición de penalización —si es que entendí bien lo que está planteando el Ministro Pérez Dayán—.

Lo que habíamos establecido de ese asunto es la condición de costo—beneficio con una metodología, que recordarán ustedes, nos ayudó a elaborar la Universidad Nacional —a través de diversos expertos— para ver cómo es que tenía que llevarse a cabo la actualización de ese valor, llevarlo a valor presente, tener las actualizaciones al momento de la ejecución, etcétera, pero introducir esta condición o de penalización —si es que esta es la perspectiva— o —como decía el Ministro Pérez Dayán— de un lucro cesante, me parece que eso va más allá del cumplimiento estricto de la cuantificación de la sentencia.

Creo que estamos, en el caso concreto, simplemente sustituyendo lo que en el momento del otorgamiento del amparo significó, por la determinación actual, uno; y dos, tener las actualizaciones —como él mismo lo dice—. De otra forma, me parece que desviaríamos esto hacia una condición prácticamente punitiva respecto del Estado por haberse equivocado, o por haber hecho las cosas de un modo indebido, en fin; podemos utilizar en este sentido cualquier calificación.

Creo que aquí la condición es —simple y sencillamente— sustituir ejecución por un dinero bajo las condiciones que, desde esos precedentes, habíamos establecido y que —hasta donde entiendo— es la metodología que están siguiendo los tribunales colegiados para llevar a cabo estos procesos de actualización.

En ese sentido, siendo muy interesante lo que dice el Ministro Pérez Dayán –creo que no estaba él cuando se discutieron estos temas de El Encino– no estaría de acuerdo con esta forma de cuantificar la totalidad de las cosas que acontecieron con posterioridad a la sentencia, porque lo que estamos haciendo es indemnizar por razón de lo que la sentencia misma dijo.

No digo que no sea un punto de vista interesante, pero me parece que estaríamos incorporando algunos elementos adicionales a los que son la sustitución de esta ejecución de sentencia. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Precisamente, lo que desarrolla el proyecto está en función del costo-beneficio y se evalúan las dos cuestiones; se pondera que el juicio de garantías, atendiendo a la propia legislación, tiene un efecto de restitución y, por lo tanto, la restitución en sí misma tendría que ser: regresar a la quejosa el inmueble en las condiciones en que estaba; esto ya no es posible; tampoco se podría regresar el inmueble con las condiciones que ya tiene porque no implicaría una restitución, y el juicio de amparo –como lo señalaba el señor Ministro Cossío– no tiene esas finalidades; se analiza, por otra parte, que es equilibrado en el sentido de que, si se pretende regresar un predio sin construcción que hubiese sido demolido, que su valor comercial hubiera bajado, entonces se tendría que ver otro procedimiento porque tiene que ser restitución en esas condiciones, es decir, se da una evaluación en función de la restitución, que son los efectos del juicio de amparo.

Nada más para aclarar: en este caso no es que se otorgara o no la suspensión, el amparo se promovió con posterioridad, aquí se estaban construyendo las viviendas, incluso, algunas de ellas ya estaban construidas y, en el caso concreto, no se estableció el cumplimiento sustituto en función de un valor catastral, sino en función de un valor comercial más actualización. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, agradezco la reflexión que generó mi comentario, estoy perfectamente bien entendido que la finalidad del juicio de amparo de ninguna manera es la de obtener alguna penalización o alguna cuantificación.

Estamos ya no en el tema de la sentencia de amparo, la sentencia dijo: se le restituye el inmueble y, a partir de ello, entramos a la etapa del cumplimiento de la ejecutoria; si el bien tuvo en ese espacio de tiempo mejoras, pues éstas tienen que entenderse incluidas en la restitución, más allá de que esto pudiera considerarse excesivo para algunos o no, es responsabilidad de quien expropió, agregó, y luego tiene que devolver la entrega correspondiente, es más, el propio quejoso podría exigir que se le entregara en las condiciones en que se le quitó y no lo que trae adicionado.

Lo único que quiero decir es que, una de las características de la justicia es que no sea predecible, y hoy es predecible la justicia en la expropiación, pues el valor que se va a cuantificar aquí es exactamente el mismo que se tendría que haber pagado con la expropiación, valor comercial actualizado al día del pago y es lo

que se va a hacer aquí, y entonces los cuatro o cinco años de juicio que sucedieron ¿qué pasó? Si esto es entonces predecible, la autoridad administrativa tiene toda la facilidad para decir: tú expropia, si no hay suspensión, haz lo que tienes que hacer, y el día en que tengas que cumplir, argumentarás que la sociedad se ve afectada, pues ya se entregó a unos terceros, hay contratos, hay viviendas y ya no puedes entregar, y ¿en qué vas a terminar?, pagando exactamente lo que tenías que haber pagado el día en que expropiaste.

Si esto –entonces– creemos que es la forma de entender un juicio de amparo y lo que supone el cumplimiento de una ejecutoria, pues entonces el mensaje es muy claro: no tengamos que promover un amparo, pues al final cualquier modificación va a provocar que se argumente que la sentencia, pues sería preferible no cumplirla porque se afectarían a terceros, y la consecuencia para la autoridad será enteramente la misma, va a pagar lo que tenía que haber cubierto el día que expropió. Creo entonces que el juicio de amparo merece mucho más que lo que esta circunstancia está entregando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Algún otro comentario, señores Ministros?

Pasamos, entonces, a la votación de la propuesta de la señora Ministra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor del proyecto, con la reserva que hice a algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto, formulando algunas reservas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto y anuncio un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de diez votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, con reservas de los señores Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán, y anuncio de voto concurrente del señor Ministro Presidente.

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Con gusto.

PRIMERO. ESTE TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DETERMINA, DE OFICIO, QUE ES PROCEDENTE EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 1756/2004, DEL ÍNDICE DEL JUZGADO DÉCIMO SEGUNDO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL (HOY DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

SEGUNDO. REMÍTANSE LOS AUTOS DEL JUICIO DE AMPARO AL JUZGADO DE ORIGEN, PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN LA PARTE FINAL DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

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

APROBADOS.

CON LA VOTACIÓN CORRESPONDIENTE Y EL SENTIDO QUE SE HA APROBADO, QUEDA ENTONCES RESUELTO EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO 8/2014.

Continuamos con el asunto listado, señor secretario.

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

RECURSO DE RECLAMACIÓN 76/2016-CA, DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 89/2016, PROMOVIDA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO).

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADO EL RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO.

SEGUNDO. SE CONFIRMA EL AUTO RECURRIDO DE TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS DICTADO POR LA MINISTRA INSTRUCTORA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 89/2016.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Someto a su consideración, señora Ministra, señores Ministros, los primeros considerandos: relativo el primero a la competencia, el segundo a la oportunidad, el tercero a la procedencia y el cuarto a la legitimación. ¿Alguna observación en estos cuatro primeros considerandos? Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

Tiene la palabra el señor Ministro Pardo Rebolledo –ponente–.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, el presente asunto de reclamación fue interpuesto por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en contra del auto de la Ministra instructora que desechó de plano la controversia constitucional 89/2016, al considerar que el conflicto que plantea no encuadra en ninguno de los supuestos contenidos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la controversia constitucional de origen, se demandó la invalidez del Acuerdo ACU-42-16 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban modificaciones a la estructura orgánica funcional de dicho organismo, en acatamiento a lo previsto en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del personal de la Rama Administrativa.

La parte recurrente aduce que no se actualiza de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia por la que se determinó desechar la controversia, pues –a su juicio– existen dos hipótesis entre las dispuestas por el artículo 105 de la Carta Magna, en las cuales se puede deducir la legitimación para promover la controversia respectiva.

La primera, señala que se encontraría en lo previsto en el inciso h), pues tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como el Instituto Electoral del Distrito Federal deben ser considerados Poderes de la Ciudad de México, y el segundo supuesto lo ubica en el inciso i) de la fracción I, pues si el Constituyente Permanente previó la posibilidad de que dicho medio de control constitucional sea entablado entre un órgano constitucional autónomo y el Congreso de la Unión, ello significa que también

deben ser procedentes aquellas suscitadas entre un órgano autónomo local y el poder legislativo de una entidad federativa, como lo son el Instituto Electoral y la Asamblea Legislativa, ambos del Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

El proyecto que ahora se somete a su consideración, en principio, determina los temas formales, que han sido sometidos a votación. Y en cuanto al fondo, se propone declarar infundados los agravios debido a que, conforme al artículo 105, fracción I, constitucional, como se señaló en el auto desechatorio que se impugna, no existe alguna hipótesis en la que proceda una controversia constitucional entre un órgano constitucionalmente autónomo de una entidad federativa y alguno de los Poderes de la propia entidad federativa, como se puede advertir de la lectura de la citada fracción I.

El texto constitucional en los incisos a) al j), establece que podrán ser parte en una controversia constitucional, en términos generales, la Federación, las entidades federativas, los municipios, el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualquiera de las Cámaras de éste, la Comisión Permanente, los Poderes de una misma entidad federativa y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Por otra parte, el once de junio de dos mil trece, dicho precepto constitucional fue reformado para ampliar los sujetos legitimados para acudir a la controversia constitucional, incluyendo en el inciso l) a los órganos constitucionales autónomos, precisando que procederá entre dos de ellos y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión y el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; de lo que se advierte que se refiere a los órganos autónomos

federales, previstos expresamente en la Constitución y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación.

Adicionalmente, el siete de febrero de dos mil catorce, dicho inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional, fue nuevamente reformado para precisar que dentro de los órganos constitucionales autónomos que tienen legitimación para acudir a la controversia constitucional a cuestionar actos o normas de uno de ellos, o del Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión, se encuentra el organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución Federal.

En consecuencia, se concluye que la reforma constitucional únicamente incluyó al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que es el organismo garante que establece el artículo 6o. de la propia Constitución.

En otro aspecto, los artículos 41, 116 y 122 de la Constitución Federal establecen que el Instituto Electoral del –entonces- Distrito Federal es un órgano constitucionalmente, dotado de plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

No obstante ello, deviene inconcuso que si la demanda fue promovida en contra de un acto emitido por dicho instituto electoral local, órgano que no se encuentra previsto como uno de los sujetos que pueden tener legitimación pasiva en una controversia constitucional por el artículo 105, fracción I, de la Constitución, se concluye que la controversia promovida resulta notoriamente improcedente, tal como se señaló en el acuerdo desechatorio.

En conclusión, señor Ministro Presidente, señora y señores Ministros, la propuesta es declarar infundado el recurso de reclamación interpuesto y confirmar la determinación que se impugna. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Este asunto fue motivo de discusión en la Primera Sala, donde manifesté mi postura; no comparto el sentido del proyecto; desde mi punto de vista, no existe un motivo manifiesto e indudable para que el asunto, vía acuerdo, sea desechado.

Me parece que este tópico necesariamente involucra un estudio de fondo: la naturaleza del sujeto pasivo de una controversia constitucional, sobre todo, tomando en cuenta los precedentes de este Tribunal Pleno. En ese sentido, estaría en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy en contra, por lo siguiente. Es verdad que recientemente —en eso he votado en contra— se ha venido acotando el tema de la legitimación activa en las controversias constitucionales, pero creo que —y es bastante evidente lo que voy a decir— una cosa es esa legitimación activa y otra es la legitimación pasiva.

Creo que el proyecto está desconociendo —digamos así— una jurisprudencia o unos precedentes, —para hablar de esta materia— en la cual la Suprema Corte ha reconocido legitimación pasiva a sujetos que no están mencionados expresamente en el artículo 105, fracción I, este criterio dice: “Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica”.

A partir de este criterio, —que comparto— le dimos legitimación pasiva a la Comisión Federal de Competencia Económica, a los secretarios de Estado, al ministerio público federal, a diversos órganos autónomos locales, e inclusive, en el año dos mil once, al INEGI como un órgano que no siempre se reconoce como constitucional autónomo, para efectos de la legitimación activa.

Pero más allá de ello, me parece que hay una auténtica controversia constitucional, toda vez que la Asamblea Legislativa, que —desde luego, y nadie, me parece que dudará que tiene esta legitimación activa— está demandando a estos órganos precisamente por un tema de carácter competencial, que es la función primordial —desde mi punto de vista— de la controversia constitucional.

Entonces, no encontrar el nombre expreso, puntual, de los órganos electorales que —como decía el Ministro Pardo, y con mucha razón— son reconocidos constitucionalmente, no me parece que sea una razón para desechar una controversia constitucional cuando el sujeto legitimado activamente tiene expresamente reconocido en este caso.

Por otro lado, en la página 38 del proyecto hay algunas condiciones sobre la retroactividad, sobre el ámbito de aplicabilidad de las disposiciones, en este caso es el párrafo tercero; creo que este párrafo no es adecuado tampoco; hay un artículo segundo transitorio del decreto, donde dice que las disposiciones mantendrán su vigencia hasta en tanto se expidan las nuevas normas jurídicas. Me parece que, en esa parte, no estamos atendiendo expresamente a lo que disponen los artículos transitorios.

Por estas dos razones, votaré en contra, creo que tiene legitimación pasiva el Instituto Electoral –de aquí– de la Ciudad de México y, consecuentemente, la controversia debería proceder. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Reconozco que este tema ha sido materia de discusiones tanto en el Pleno como en las Salas, y hay dos posiciones muy marcadas, respeto mucho la que acaban de señalar los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz; he estado en la posición contraria, he sostenido que, en el caso específico del artículo 105, estamos frente a competencias taxativas y cerradas, no hay ninguna disposición que diga: otras similares o parecidas; y los órganos están expresamente señalados.

Esta discusión se ha tenido, –y mantendría mi posición– en el sentido de que, efectivamente, si no está expresamente señalado, no está contenido dentro del texto del artículo 105,

consecuentemente, ni la legitimación pasiva ni la activa se pueden estar prorrogando a otros órganos. Pero tengo un punto de vista que quiero expresar al Pleno, que me parece importante. Conforme al 105, las controversias —esto es expreso— no proceden en materia electoral; en el caso, —si lo vemos— el acto impugnado es del Instituto Electoral del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, que tiene por objeto cumplir con el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y que, además, este Pleno se ha pronunciado —precisamente— de que lo que tiene que ver con el Servicio Profesional Electoral es materia electoral; consecuentemente, —en mi opinión— existe claramente esta causal de improcedencia en el caso concreto. Entonces, más allá de la otra discusión, me inclino porque hay una causa de notoria improcedencia, en virtud de que estamos frente a un acto notoriamente electoral, tanto por su origen como por su materia y, además, lo subrayo porque este Pleno, entre lo que ha definido expresamente como materia electoral —precisamente— es lo relativo al Servicio Profesional Electoral. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy en contra del proyecto, no solamente porque he sido de quienes han votado de manera reiterada porque el artículo 105 constitucional no puede leerse de manera cerrada o literal, sino debe ampliarse a todos aquellos sujetos u órganos a través de los cuales pueden plantearse controversias, para lograr la vigencia y el respeto de la Constitución; y si bien es cierto que en materia de legitimación activa, —esta postura que comparto ha sido minoritaria— lo cierto es que, por lo que hace a la legitimación pasiva, ha habido

una tradición muy larga de esta Suprema Corte en aceptar que la legitimación pasiva no tiene que estar expresamente el órgano en el 105, sino que basta con que el órgano —a quien se demanda— cuente con facultades para emitir resoluciones con autonomía, es lo único que ha exigido esta Suprema Corte. Recuerdo la anterior Comisión Federal de Competencia Económica, fue —creo— de los primeros casos en que se abrió la legitimación pasiva, —incluso, todavía no llegaba a esta Suprema Corte— y de ahí se han venido reiterando las delegaciones del entonces Distrito Federal, etcétera.

Entonces, me parece —respetuosamente— un problema que tiene el proyecto: de derivar, de la falta de legitimación pasiva, la falta de legitimación activa cuando, además —reitero— en materia de legitimación pasiva hay una larga tradición jurisprudencial de este Pleno en el sentido de ampliar esta legitimación.

Por otro lado, estimo que el análisis no se debe hacer sobre el texto vigente del 105, sino se debe hacer sobre el texto anterior; y el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución, derogada en este punto derivado de la reforma política de la Ciudad de México, se establece claramente la hipótesis de procedencia entre órganos del Distrito Federal; y de acuerdo al régimen transitorio, específicamente el quinto y el segundo transitorios, se establece que “Los órganos de gobierno electos en los años 2012 y 2015 permanecerán en funciones hasta la terminación del período para el cual fueron electos. En su desempeño se ajustarán al orden constitucional, legal y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal destinado a normar las funciones a su cargo, que hubiere emanado o emane de los órganos competentes. Las facultades y atribuciones derivadas del Decreto de reformas constitucionales no serán aplicables a dichos órganos de

gobierno, por lo que se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la entrada en vigor del presente Decreto”.

Y el segundo transitorio dispone: “Las normas de esta Constitución y los ordenamientos legales aplicables al Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan”.

Por ello, soy de la idea de que el supuesto de procedencia del inciso k) se encuentra vigente, hasta en tanto no se integren los nuevos órganos de gobierno de la Ciudad de México que sustituyan a los que ahora están; en ese supuesto, pues veremos cuál es la decisión del Pleno. Adelanto que, aun en el supuesto de que fuera vigente el artículo actual, estaría por la procedencia, pero creo que el análisis se tiene que hacer sobre el inciso k) derogado, y este inciso tiene una disposición expresa en donde, sin mayor interpretación, podemos llegar a la conclusión de que el supuesto estaba previsto.

Por tanto, me parece que no hay una causa de improcedencia, y suponiendo sin conceder que la hubiera, como implica un análisis de fondo sobre cuáles son los alcances de los artículos transitorios, me parece que no es una causa notoria y manifiesta de improcedencia.

Sobre el tema que planteaba el Ministro Fernando Franco –de si es una materia electoral o no–, en este momento no me voy a pronunciar, tengo que reflexionar sobre este aspecto, sobre el cual realmente no había pensado para –eventualmente– posicionarme. Pero, hasta este momento, estoy en contra del proyecto y por la procedencia y, obviamente, porque se declare

en sentido contrario la reclamación a la que propone el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. En el mismo sentido, voy a ser muy breve para no repetirme con quienes me han precedido en el uso de la palabra. Concuero que el inciso k) de la fracción I del artículo 105 sigue vigente por los ordenamientos transitorios que señaló el Ministro Arturo Zaldívar y, por lo tanto, sería procedente la controversia con fundamento en el inciso k), teniendo en cuenta que la Constitución de la Ciudad de México no ha entrado en vigor. La parte electoral entrará apenas en vigor en el proceso electoral de 2018.

Y traer a colación que hay una tesis de este Tribunal Pleno, la P./J.19/2007, cuyo rubro es el siguiente: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL”; o sea, ni siquiera es la legitimación pasiva, sino este Tribunal Pleno le reconoció la legitimación activa, es decir, para promover.

En esa tesitura, como bien lo dijo el Ministro Alfredo, aun en este régimen transitorio ameritaría un estudio de fondo para ver cuál es la naturaleza de los órganos de la hoy Ciudad de México y cómo van a quedar para poder ver si continúa –como en el caso– con legitimación –incluso– activa y, desde luego, pasiva; por lo tanto, por las razones que se han señalado, me manifestaré en contra del proyecto. Además de que también reitero mi posición

de que, aun cuando el artículo 105 pueda ser interpretado taxativamente, como esta Suprema Corte lo fue haciendo en la evolución desde la creación de los distintos órganos constitucionales autónomos y en la evolución –incluso– de los órganos reguladores como la COFECE, tuvo que ir reconociendo, primero, la legitimación pasiva y, en algunos casos, la legitimación activa, cuando los órganos constitucionales autónomos ni siquiera estaban mencionados en el artículo 105. Hay que recordar que se mencionan –apenas– en la última reforma al artículo 105; y haber considerado lo contrario sería haber reconocido que quedan en total estado de indefensión para defender sus competencias frente a los Poderes del Estado.

En materia de los órganos constitucionales locales, creo que la reflexión de este Pleno también va a tener que ser abordada –tarde o temprano– porque el señalar que no están en ninguna parte –literalmente– señalados, nos llevaría a la conclusión que, entonces, ni puedan ser demandados ni siquiera podrán acudir a defender sus competencias, lo que sucede con los órganos federales que –me parece– sería inconsistente con el sistema de protección constitucional del artículo 105. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora, por favor.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Presidente. Tampoco comparto el proyecto, me parece que este Tribunal Pleno ha tendido hacia tener una lectura taxativa de los supuestos de procedencia del artículo 105, fracción I, que es muy claro –y que comparto– en la legitimación activa, –como lo señaló el Ministro Cossío– sin que esto pueda extenderse –a mi juicio– en automático a la condición pasiva. Me parece que, ciertamente,

el Pleno ha reconocido que es posible demandar en controversia constitucional a organismos que tengan funciones de autonomía, a pesar de que no se encuentren enumerados en forma expresa en el artículo 105.

Están algunos precedentes: el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, la Comisión Federal de Competencia Económica y, en ese sentido, me parece que –aquí– deberíamos considerar que el Instituto Electoral del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, tiene legitimación pasiva.

No me pronuncio tampoco sobre la naturaleza de la decisión que está impugnada, eso –en todo caso– será motivo del fondo cuando lo abordemos; pero me parece que la apertura que se hace a la legitimación pasiva se explica —desde mi perspectiva— por la necesidad de llamar a controversia constitucional a los órganos encargados de aplicar normas que pueden ser invasivas de esferas competenciales constitucionales, los cuales, muchas veces, no son propiamente los representantes de los Poderes originarios del Estado en sus diversos niveles de gobierno.

En síntesis: creo que hay taxatividad restrictiva en legitimación activa, pero no la hay en legitimación pasiva cuando estos órganos tienen una cierta condición de autonomía y pueden invadir esferas competenciales constitucionales. Por esa razón, no comparto el proyecto. Gracias Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? Está a su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Sobre el asunto de la legitimación, como se dictó el

acuerdo y viene el proyecto, ya expresé. Pero en relación a lo que decía el Ministro Franco, tengo a la vista el acuerdo impugnado, se denomina Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban modificaciones a la estructura orgánica funcional del propio Instituto, en acatamiento a lo previsto en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa. Este me parece que es el elemento central.

De lo que viene quejándose la Asamblea, –ya veremos si con razón o no– es que, además de la parte electoral, se introdujeron modificaciones en lo que se refiere a la rama administrativa; y esto es lo que está –básicamente– impugnando.

Entiende la Asamblea –en su demanda– que hay un planteamiento y hay un problema electoral, pero dice: yo también estoy creyendo que el instituto fue más allá porque la modificó estructura administrativa, que me corresponde conforme a la legislación; y, ahí se citan los precedentes.

Ahora, si esto es o no así, creo que no es asunto que se pueda analizar para desechar de plano la demanda. Esto, me parece que –en todo caso– llevaría un estudio de fondo, no en razón –desde luego– de los conceptos de invalidez, que no sería pertinente, pero sí en razón de lo que –efectivamente– está comprendiendo la norma.

Creo que –en este momento– decir que la totalidad del acuerdo impugnado es electoral, o se refiere al Servicio Profesional Electoral Nacional, y utilizar esa condición como causa para un desechamiento de plano, me resultaría complejo porque habría que entrar a ver estos elementos; y la cuestión central –para mí– es que el contenido del acuerdo tendrá partes electorales, tendrá

partes no electorales, etcétera; pero me parece difícil que – insisto– así –a primera vez– desechemos una demanda por nominarse el acuerdo general, al menos, en alguna de sus partes, con una relación normativa al servicio profesional de carrera.

Por eso, en ese segundo aspecto, tampoco estaría de acuerdo con el desechamiento de plano, en el fondo podríamos ver –con detalle– cómo está esta condición, en caso de que se superara el problema de la legitimidad, y ahí me parece que podría hacerse el planteamiento. 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. También me quiero posicionar sobre la situación tan interesante que planteó el Ministro Franco de si esto sería materia electoral o no.

Por un lado, coincido con lo que ha dicho el Ministro Cossío. Me parece que no podemos –de entrada– sostener que esto es electoral; implicaría un estudio de fondo, con lo cual no es notoriamente improcedente.

Por el otro lado, creo que –adicionalmente– está planteado un tema competencial. Un tema competencial no sólo es una cuestión electoral, sino una cuestión competencial y, en tercer lugar, revisando ahora –brevemente– los precedentes, en el Pleno hemos distinguido la materia electoral para efecto de acciones y controversias.

En controversias hemos privilegiado –de manera muy fuerte– la procedencia y hemos considerado electoral sólo aquello que tiene, que es electoral de manera directa; es decir, que tiene que ver con la elección de los servidores públicos.

Con lo electoral directo, en sentido estricto, ilimitado pero, con independencia de esta situación, creo que esto, en caso de que se decida que sea legitimación, tendría que analizarse al estudiar el fondo del asunto para ver si reiteramos o no estos precedentes, o de qué manera se acomodan, o si –efectivamente– el acuerdo es puramente electoral o –como creemos algunos– tiene aspectos que son competenciales y no electorales. Por ello, sigo estando por la procedencia de esta controversia. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que el tema es muy debatible, como se ha demostrado en esta sesión. También me surgió la duda, en el caso concreto que analizamos, de lo dispuesto en el artículo quinto transitorio –al que dio lectura el Ministro Zaldívar–.

Este artículo quinto transitorio de la reforma constitucional –perdón, lo voy a leer de nuevo– dice: “Los órganos de gobierno electos en los años 2012 y 2015 permanecerán en funciones hasta la terminación del periodo para el cual fueron electos. En su desempeño se ajustarán al orden constitucional, legal y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal destinado a normar las funciones a su cargo, que hubiere emanado o emane de los órganos competentes”. La parte que viene, creo que es la importante en este caso, dice: “Las facultades y atribuciones

derivadas del presente Decreto de reformas constitucionales no serán aplicables a dichos órganos de gobierno, por lo que se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la entrada en vigor del presente Decreto”.

Me parece que el tema de las facultades y atribuciones, partiendo de la base de que pudiéramos considerar al Instituto Electoral del Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, como un órgano de gobierno, que hay algún antecedente donde así se consideró, pero obviamente, sobre una disposición constitucional diversa, y era para justificar controversias entre órganos de Gobierno del Distrito Federal antes de la última reforma, precisamente.

Entonces, entiendo que este artículo quinto transitorio se refiere a las facultades y atribuciones que se establecen a favor de los órganos de gobierno, ahora de la Ciudad de México con base en el nuevo decreto, y el tema de la regulación de los sujetos legitimados por el 105 para hacer valer controversias constitucionales, me parece que no entra en las facultades y atribuciones de un órgano de gobierno, en este caso, de la Ciudad de México, respetando –desde luego– cualquier interpretación en diverso sentido.

Es por ello que mantengo la propuesta del proyecto, estimando que este artículo quinto transitorio no resulta aplicable para el tema de la legitimación y, en ese aspecto, también reitero mi criterio; me parece que no podemos hacer distinción entre legitimación activa y legitimación pasiva, debe aplicarse indistintamente el criterio cuando el texto constitucional no reconoce algún órgano constitucional local como legitimado para intervenir en una controversia constitucional. Por esas razones, mantendría la propuesta en sus términos.

Y en cuanto a la propuesta del señor Ministro Franco, en relación con la naturaleza del acto que se impugna, desde luego, también sería un tema que habría que analizar con cuidado, –ya se han pronunciado algunos compañeros– pero me parece que en el caso, como se trata de un recurso de reclamación en contra de un auto que desechó una controversia invocando una causal específica, primero tendríamos que desestimar la causal que se invocó en el auto desechatorio y, en su caso, en una etapa posterior –tal vez, si así se determinara–, entonces invocar una diversa; pero primero habría que desestimar la que se hizo valer con base en los agravios que se expresan en la reclamación respectiva. Así es que, por ese motivo, –insisto– sigo sometiendo a la consideración de sus señorías el proyecto en sus términos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Algún otro comentario, señores Ministros? También estoy a favor del proyecto, y coincido con la opinión del señor Ministro Franco en cuanto a una interpretación limitativa, taxativa de esta procedencia, en el sentido de que las fracciones del artículo 105 constitucional –en el que se apoya esta acción– no establecen específicamente la posibilidad de que exista una acción de inconstitucionalidad respecto de esto porque, más allá del carácter autónomo o no de los tribunales electorales locales, el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución – que, para mí, no amerita mayor interpretación– establece claramente que la controversia constitucional procede en el caso de que se suscite, en primer lugar, entre dos órganos constitucionales autónomos y, en segundo lugar, entre un órgano constitucional autónomo y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, pero no establece la

procedencia en contra de algún poder local de las entidades federativas, como sería en este caso.

Por otro lado, tampoco en el inciso h) fracción I del artículo 105 constitucional podría ser procedente, pues es muy claro establecer que procede la controversia respecto de dos Poderes de una misma entidad federativa.

En ese sentido, aun reconociendo como órgano autónomo al tribunal electoral, tampoco cabría en este apartado de procedencia, pues estos órganos surgen precisamente más allá del esquema constitucional de los tres Poderes clásicos. De ahí que tampoco resulte procedente la controversia a través de esta fracción, con independencia de la naturaleza del tribunal electoral local.

Bajo esas consideraciones, mi criterio se encamina a interpretar en un sentido formal y estricto los supuestos de procedencia de la controversia constitucional previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución, lo que implica que la controversia —de la cual deriva el presente recurso de reclamación— planteada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal —ahora Ciudad de México— en contra del instituto electoral de la misma entidad, no encuentre procedencia ni en el inciso h) ni en el i) ni en las disposiciones del artículo 105 constitucional.

En ese sentido, estoy a favor del proyecto, más allá —incluso— del argumento de la naturaleza electoral que pudiera estar discutible, como lo leía el señor Ministro Cossío al respecto. Si no hay más intervenciones, tomemos —entonces— la votación respecto de la propuesta en sus términos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor de la propuesta, puesto que estoy de acuerdo con el criterio que se sostiene, y hago mi reserva en relación a lo que planteé.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe un empate a cinco votos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En consecuencia, debemos esperar que se integre de nueva cuenta la señora Ministra Luna para conocer su voto y poder determinar cuál sería la mayoría y el sentido de esa mayoría.

EN CONSECUENCIA, ESTE ASUNTO QUEDARÁ POSPUESTO PARA QUE, UNA VEZ QUE LA SEÑORA MINISTRA ESTÉ INTEGRANDO ESTE PLENO, PUEDA EMITIR SU VOTACIÓN.

Continuamos, entonces, señor secretario.

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

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 74/2016-
CA, DERIVADO DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 90/2016,
PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE
AMACUZAC, COATLÁN DEL RÍO,
MIACATLÁN, TEPOZTLÁN, ZACATEPEC,
JOJUTLA, TLALNEPANTLA, OCUITUCO,
TEMOAC Y ATLATLAHUCAN, TODOS
DEL ESTADO DE MORELOS**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Luna Ramos y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. QUEDA FIRME EL AUTO RECURRIDO RESPECTO DE LOS MUNICIPIOS JONACATEPEC, TLALTIZAPAN, AYALA Y XOCHITEPEC, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS.

SEGUNDO. ES PROCEDENTE Y FUNDADO EL PRESENTE RECURSO DE RECLAMACIÓN.

TERCERO. EN LA MATERIA DE LA RECLAMACIÓN, SE REVOCA EL AUTO RECURRIDO PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN LA PARTE FINAL DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE EJECUTORIA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Están a su consideración, en primer término, los primeros considerandos de esta propuesta, que serían: la competencia, la oportunidad, la legitimación, la procedencia de la vía y la narrativa de los agravios, que son los considerandos del primero al quinto.

No debo dejar de lado señalar que, como no está la señora Ministra Luna —que es la ponente de este asunto—, amablemente la señora Ministra Piña se ha comprometido a hacerse cargo de la presentación de esta propuesta. Pero están a su consideración los primeros cinco considerandos. ¿Alguna observación? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

El sexto considerando de este asunto lo dejaría a la presentación de la señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con mucho gusto señor Ministro Presidente. En principio, —como bien lo señaló el señor Ministro Presidente— el proyecto fue presentado por la Ministra Luna Ramos y me voy a hacer cargo de su presentación. Claro que tengo la ventaja de que comparto plenamente el proyecto que se está presentando, entonces, la defensa la haré convencida del proyecto.

Quiero comentar: este asunto fue presentado inicialmente en la Segunda Sala y, por unanimidad de los Ministros de esa Sala, fue enviado al Pleno para su discusión. El día de ayer, también tuvimos un asunto similar en donde se presentaba en los mismos términos que ahora se presenta, y a petición del señor Ministro Cossío fue dejado en lista el asunto para que se viera con anterioridad este asunto y así definir un criterio en función de esta cuestión de procedencia, correspondiente al Pleno de esta Suprema Corte.

¿Cuáles son los antecedentes del asunto? En esencia, fueron dieciocho municipios del Estado de Morelos, que vienen a controvertir un decreto. De estos dieciocho municipios fue

desechada la demanda por el Ministro instructor por notoriamente improcedente. La causa que motivó esencialmente el motivo manifiesto e indudable de improcedencia fue que, conforme al artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, se advertía que lo que se permitía considerar era en el sentido de que las controversias sólo podían ser interpuestas por un municipio, y que esta causal de improcedencia se derivaba —precisamente— del artículo constitucional, en relación con el artículo 38 de la ley reglamentaria, que prohibía la acumulación de controversias, este fue el motivo; es decir que, tratándose de legitimación activa nada más podía ocurrir un solo municipio en este supuesto, y no así que la demanda fuera suscrita por varios municipios, porque la ley reglamentaria prohibía la acumulación.

En contra de este auto de desechamiento de los dieciocho municipios, catorce de ellos interpusieron el recurso de reclamación. En el considerando sexto —precisamente— se establece que debe quedar firme —porque no es materia del recurso— el desechamiento que se realiza respecto de los cuatro municipios que no interpusieron el recurso de reclamación, queda firme porque no fue recurrido por ellos; sin embargo, se entra al estudio, procede en cuanto a los catorce municipios que suscribieron el recurso de reclamación.

El argumento esencial —que se analiza en este proyecto— está referido en el considerando séptimo; y ahí se establece que la pluralidad de entes públicos actores con un interés común no constituye una causa de improcedencia de la demanda, toda vez que legalmente esta causa no se encuentra prevista para desecharla.

Lo que está proponiendo el proyecto es que, al ser las causas de desechamientos de controversias, la excepción a la regla general, tiene que estar previsto en la Constitución o derivarse de la propia ley, como lo establece el artículo 19 de la ley reglamentaria, la causal de improcedencia pero, además, que si esa causal de improcedencia no es manifiesta ni indudable, sino que tiene que ser análisis de un estudio de fondo, por ese motivo no puede desecharse la demanda; el proyecto, en sí, establece que, de la disposición del artículo 38 de la ley reglamentaria, que prohíbe la acumulación de juicios, no se desprende la causal de improcedencia invocada.

Los razonamientos medulares del proyecto consisten en que esta norma es de contenido procesal y está dirigida al Ministro instructor, es decir, al trámite que el Ministro instructor tiene que dar ante la presentación de una controversia pero, al margen de que la acumulación va dirigida hacia el Ministro instructor, –la orden de no acumulación– ello no implica que la parte actora no pueda promover una demanda –si a sus intereses así lo convienen– de manera conjunta.

Se hace en el proyecto –básicamente– una diferenciación entre acumulación de demandas y juicios promovidos por pluralidad de actores. En la acumulación de demanda –nos dice el proyecto– no se obliga a los actores a actuar de manera común durante el procedimiento, no implica necesariamente unidad de pretensiones, y es una atribución del tribunal que permite resolver en una sola sentencia el cúmulo de acciones entabladas, las cuales no son necesariamente coincidentes y, en cambio, en el juicio promovido por la pluralidad de actores, los actores, por propia voluntad, deciden entablar una defensa común de sus derechos por economía procesal y las pretensiones de todos los actores no siempre son las mismas.

Aquí, lo que se trata de diferenciar es un litisconsorcio voluntario activo, a diferencia de un litisconsorcio necesario –activo o pasivo–. En este caso, estaríamos en el activo, pero es un litisconsorcio activo voluntario, no necesario y, en ese sentido, al no desprenderse de la propia ley esta causal de improcedencia, se considera que es fundado el recurso de reclamación, al margen –dice el proyecto– de que si esto fuera así, existiría además la posibilidad de que el Ministro instructor considerara que no podía venir en un litisconsorcio voluntario activo los actores, dado que la ley a él le obliga a no acumular, podría prevenirlos para que presentaran sus demandas por separado y podría haber otros medios, incluso, la prevención, la certificación de demandas y la orden de que tales juicios se hubiesen tramitado en forma separada, pero el hecho de que esa demanda haya sido promovida por varios actores conjuntamente en un litisconsorcio activo voluntario no era causa para su desechamiento. Y el proyecto, además, se reforzó con precedentes del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, en las controversias constitucionales 40/2009, 35/2005 y 330/2001, en las que diversos municipios interpusieron la controversia y fueron resueltas por el Tribunal Pleno sin haber desechado o sobreseído el juicio porque habían sido interpuestas por diversos municipios y no por uno solo.

Quiero referirme que en estas controversias constitucionales no fueron motivo de participación los Ministros Laynez, Medina Mora y yo; los demás se pronunciaron y, en este sentido, en los propios proyectos se hace un apartado especial, en donde se dice que no se advierte causal de improcedencia de oficio; es decir, implícitamente se está analizando si varios municipios pueden venir en una sola demanda de controversia, y esto daría lugar a que la acción fuera improcedente.

Si bien no se analizó este punto, lo cierto es que hay un análisis en donde se dice que no se advierte motivo de improcedencia de oficio por el propio Tribunal Pleno. Lo que implica que, para el Tribunal Pleno, —en ese entonces configurado— el que varios actores —municipios—, es decir, que en la parte actora hubiera existido un litisconsorcio activo voluntario, no llevaba —en ese caso— a la improcedencia o al sobreseimiento de la controversia. Es cuanto, señor Ministro Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Vamos a un breve receso, señores Ministros, y regresamos a continuar con este asunto, por favor.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Continuamos con el análisis de la propuesta. La señora Ministra Piña hace un momento hizo la exposición del tema. Tiene la palabra el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. En este asunto me correspondió ser el Ministro instructor y, por este motivo, quiero —simplemente— dar las razones, están expresadas, creo que en el auto, pero pienso que vale la pena mencionar algunas cosas.

Estos dieciocho municipios vinieron a impugnar la constitucionalidad del artículo 120, reformado el cuatro de julio del año pasado, a la Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de Morelos, donde se estableció el matrimonio de personas del mismo sexo.

Ellos plantearon una serie de violaciones de carácter procedimental, básicamente el que no hubieren sido considerados en los procesos legislativos, y –como muy bien lo expresara la señora Ministra Piña– de los dieciocho promoventes, catorce son los que están presentando su recurso.

La razón por la que voy a insistir en la causa de desechamiento es por lo siguiente. El proyecto disocia las figuras de acumulación, conexidad y litisconsorcio como si fueran figuras autónomas, cuya racionalidad procesal fuere diversa; esto es incorrecto –desde mi punto de vista y con el mayor respeto– porque la vía de la controversia tiene elementos particulares que ordenan y llevan el proceso a un resultado específico, en el cual se satisface o no la pretensión de una parte que resiente una afectación en su esfera competencial.

Al admitir litisconsorcio, se presentan problemas que potencialmente pueden desvirtuar esta vía, ya que cada órgano legitimado tiene que mostrar su afectación dentro de su propio ámbito competencial, además de que las incidencias del proceso pueden generar resultados extraños, como es el caso del análisis, en el que sólo catorce de los dieciocho de los municipios que originaron la demanda en un pretendido litisconsorcio sean los únicos a los que se les admita; ello me parece que, para ser consistente el proyecto, debería revocar la totalidad del auto y admitir por la totalidad de los municipios, si es que tal litisconsorcio existe.

La ley reglamentaria no contiene precepto alguno que autorice la acumulación o litisconsorcio, ya que de haber sido la intención

del legislador que dos o más controversias constitucionales pudieran sustanciarse en un solo procedimiento, se hubiera hecho la mención expresa correspondiente, como así se prevé en el caso de las acciones de inconstitucionalidad en el artículo 69 de la misma ley.

Por el contrario, como se advierte del artículo 38 de la ley, el legislador prohibió –de manera expresa– la acumulación de controversias constitucionales, lo que determina que, cualquier acción que implique el mismo efecto de dicha institución jurídica, no puede ser llevada a cabo en esas instancias constitucionales, pues contravendría el espíritu que inspiró la prohibición impuesta legalmente, máxime cuando –como en el caso del litisconsorcio– no se autorizó su aplicación expresamente.

Lo único que permite el artículo 38 –como todos sabemos– es que se resuelva en la misma sesión cuando llegue a existir conexidad entre dos o más controversias, lo que –de ningún modo– implica que una pluralidad de sujetos pueda accionar de manera conjunta, tal como lo asume el proyecto en su página 19.

Por otro lado, dentro de la narrativa de los precedentes que utiliza el proyecto para fundar su criterio hay dos controversias: la 54/1996 y la 6/1998; sin embargo, el criterio de estos precedentes ha sido superado por uno posterior, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2003, que derivó del recurso de reclamación 108/2003-PL, resuelto por el Tribunal Pleno el ocho de julio de dos mil tres , de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. AL ACORDARSE DE CONFORMIDAD LA SOLICITUD DE FUSIÓN DE DOS O MÁS Y ORDENARSE QUE FORMEN UNA SOLA, PROPIAMENTE SE ESTÁ LLEVANDO A CABO UNA ACUMULACIÓN, LA CUAL ESTÁ PROHIBIDA EN ESA CLASE DE PROCESOS”.

Asimismo, si bien es cierto que el Pleno resolvió la controversia constitucional 40/2009, en donde –efectivamente– venían juntos –por decirlo de esta manera– tres municipios en una misma demanda, este tema no se discutió ni tiene una votación específica por la mayoría del Tribunal Pleno.

Sin embargo, en casos posteriores en los que se ha presentado una situación similar, mi criterio ha sido consistente sobre la improcedencia de las demandas en litisconsorcio, ya que he emitido diversos autos desechando controversias similares. De manera muy breve, señor Ministro Presidente, por estas razones, insistiré en el desechamiento de plano. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. ¿Alguien más? Señor Ministro Medina Mora, por favor.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. En el mismo sentido que el Ministro Cossío, quiero manifestarme en contra del sentido y de las consideraciones del proyecto, y me parece que debe confirmarse el desechamiento de la demanda.

Es claro que no existe una prohibición expresa para que las partes puedan promover, en conjunto, una controversia constitucional, pero esto no se puede traducir en proveer favorablemente la pretensión de diversos municipios por diversas razones que señalo a continuación. Primero, el artículo 105 constitucional refiere exclusivamente a controversias entre un municipio y otros órganos de manera singular. En efecto, el artículo sólo refiere a la procedencia de la controversia respecto de entidades en singular, ya sea órdenes normativos u órganos

de gobierno, y esto se reproduce al momento de señalar que un municipio solamente puede entablar una demanda de forma particular.

Creo que esto responde a la estructura misma de la controversia, en la cual cada órgano debe demandar la invasión a sus competencias, pero no así la invasión a competencias de terceros. El artículo 105, dice claramente en la fracción I, inciso b) “La Federación y un municipio”; f) El Distrito Federal y un municipio; j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, etcétera.

Segundo elemento, el artículo 105 señala que las sentencias de controversia sólo tendrán efectos relativos a la parte que promueve. Efectivamente, en controversia constitucional sólo producen efectos entre las partes afectadas que vinieron al litigio; en este sentido, el juicio de controversia se rige por el principio de relatividad de las sentencias, en el cual la controversia sólo tiene efectos para el orden u órgano que haya demandado.

Por lo tanto, carece de practicidad procesal el permitir un litisconsorcio, toda vez que los efectos de la sentencia deben ser individualizados a cada uno de los órganos. Considero que es, por esta misma lógica, que la ley reglamentaria no permite o no admite la acumulación de controversias, tema que abordaré enseguida.

Tercera razón, la ley reglamentaria no admite supuestos procesales que son condición necesaria para tener un litisconsorcio en una controversia constitucional. Estamos en un procedimiento de carácter constitucional que se encuentra regulado por la ley de la materia, misma que fija las reglas de procedencia y substanciación a las cuales deben sujetarse las partes, y de las que se desprende que no existe el litisconsorcio

activo, sino, por el contrario, los artículos 10, 11 y 38 de la ley reglamentaria se han interpretado por este Alto Tribunal en el sentido de ir en la lógica de no permitirse.

El artículo 38 de la ley reglamentaria expresamente prohíbe la acumulación de expedientes; mientras que el artículo 10 del mismo ordenamiento alude siempre a la parte actora y lo hace siempre de manera singular. Asimismo, el artículo 11 de la ley reglamentaria expresamente prohíbe la representación común, cada órgano tiene que ser representado por el funcionario que sea legalmente competente. Por lo que –respetuosamente– difiero del sentido del proyecto, ya que los municipios pueden perfectamente hacer valer su demanda de manera individual como ordinariamente lo hacen.

Estimo que, si se llegara a permitir la pluralidad de partes, entonces se tendría que entrar al análisis de si podrían venir un municipio y otros órganos, como un órgano constitucional autónomo, por ejemplo o, en su caso, delimitar si el litisconsorcio solamente se verifica entre municipios, cuestión que –considero– va más allá del propósito de este procedimiento constitucional. Reitero, no creo procedente el litisconsorcio, me parece que no está entre los supuestos que tutela el artículo 105 y su ley reglamentaria. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Sin duda, como muchos de los asuntos que se ventilan ante las Salas y este Pleno, generan distintas interpretaciones y todas muy interesantes.

Bien se narró por la señora Ministra Piña Hernández, en sustitución de la señora Ministra Luna Ramos, que este asunto fue listado originalmente ante la Segunda Sala, y son — precisamente— la seriedad y profundidad de los razonamientos que se esgrimieron, tanto para sostener la confirmación de la reclamación como para sostener también que se habría de revocar el auto originalmente combatido, que hicieron que se trajera este asunto hasta el Tribunal Pleno.

Y es que no podría ser de otra manera, de lo que se trata aquí es de definir una cuestión de procedencia de alta importancia, en la medida en que no es uno solo de los casos que se ha presentado así, y que en el futuro se presentarán, sino que se han tenido algunos otros que han sido resueltos y, en esa medida, aceptada la condición de tener varios promoventes en un mismo momento.

Quisiera, en este tema, sólo reflexionar el tema de las improcedencias. Y es que las improcedencias son razones constitucionales, legales o por vía de la interpretación, jurisprudenciales, que llevan a entender el no pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional o una causa, por distintas razones. Pero todas éstas siempre son objetivas e inmodificables.

Cualquiera que consulte las razones de improcedencia que se contienen —por ejemplo— en la Ley de Amparo o, en su caso, en la ley que nos rige para este tipo de casos, como lo es la reglamentaria del artículo 105, habrá de ver que éstas no pueden tener forma de subsanación alguna; es improcedente una controversia constitucional tratándose de decisiones de la Corte, normas generales o actos en materia electoral, etcétera, todos los supuestos que la ley establece acerca de las improcedencias son objetivos e inmodificables. Sin embargo, ¿cuántas cosas de

éstas o circunstancias como las que aquí tenemos pueden ser subsanables?

Estamos, desde luego, —y por eso reconozco la complejidad del asunto— no frente a una improcedencia tasada, sino interpretada y derivada a partir de la prohibición que tiene el órgano que tramita y resuelve una controversia constitucional de acumularlas.

Y bien aquí se dijo —con impecable lógica— que hay casos, como en esta misma reclamación, en donde cuatro de los municipios que no firmaron la misma quedaron fuera de la reclamación, lo cual provocaría —necesariamente— un trastorno procesal, pues para cuatro que no estarían integrados, bien pudiera suceder que las consecuencias fueran totalmente diferentes de los restantes que combatieron y esto generaría siempre dificultades en el manejo procesal del expediente.

Sin embargo, hablaba de lo subsanable, esto es, de la posibilidad de que las cosas se modifiquen; la diferencia entre la improcedencia contenida expresamente en la norma para que un juicio no sea conocido y la de que varios municipios hubieren promovido una demanda y signado —cada uno de los legitimados para ello— el escrito correspondiente, no es algo ni objetivo ni inmodificable, sino perfectamente bien subsanable; y subsanable en el sentido de que, con la prevención de poder formular cada quien la demanda, pudiera ser ésta admitida, todos los demás presupuestos se entienden satisfechos: hay legitimación activa, legitimación pasiva, están en tiempo.

Si todo lo demás se cumple y lo único que nos está —en este momento— obstaculizando el manejo procesal del asunto es que promovieron en conjunto, bajo la fórmula —aquí denominada— litisconsorcio activo voluntario, pues simplemente llevaría a

privilegiar la oportunidad de conocer esta demanda sólo por un tema que es eminentemente subsanable, y si esta es – precisamente– la condición y tomamos en consideración la prescripción de la propia ley que rige este acto, acerca de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, entenderíamos, entonces, en la necesidad de hacer concurrir a un representante común, en tanto esto supondría la unidad con la que se debe conducir quien sube a un litigio, entendiendo que lo hace en conjunto con otros; esto es, renuncia entregándole a uno solo de ellos la conducción procesal del asunto, tan es así que – incluso– la propia ley reconoce que, cuando hay conexidad de la causa, se deberán resolver en conjunto.

De tal manera que –creo– hay importantes diferencias técnicas acerca de lo que es la improcedencia en la generalidad de los casos en que ésta se produce, y la que pudiera derivar de un requisito subsanable que, si bien para aspectos estrictamente prácticos no habría que permitir que sucediera, si otorgar la oportunidad necesaria para que se reformulara cada una de las demandas, dando la oportunidad para que cada uno de ellos, si la trajo en tiempo, es órgano legitimado y son de admitirse, pudieran ser examinadas, independientemente de que –también, al final– tendrán que ser resueltas en una misma sesión.

Razón por la cual creo que hay condiciones de carácter legal que nos pueden hacer diferenciar entre las improcedencias propiamente dichas, cuyo carácter objetivo e inmodificable las posicionan como los impedimentos para poderse pronunciar, frente a una circunstancia más de hecho que de derecho, en la que, por la firma conjunta o la presentación conjunta de una demanda de controversia constitucional, enteramente subsanable, esto podría resolverse.

Y en caso de que ni siquiera se llegara al punto de ser subsanable, simplemente, para efectos eminentemente prácticos y de conducción procesal unitaria, el nombramiento de un representante común que vigilara los intereses de todos; todos deben estar entendidos que, si firman una demanda en estas condiciones, necesariamente tienen que ofrecer esta representación común para efecto de que las determinaciones – que se tomen en cada caso– afecten o beneficien a todos; esas son, precisamente, las reglas a las que se sujeta un consorcio de esta naturaleza.

Bajo esta perspectiva, estoy entonces con el proyecto, por las mismas razones en las que, en su momento, vino esta muy intensa discusión en el seno de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que, sin menoscabar las opiniones que en contrario se dan —pues también éstas tienen un fundamento muy importante—, creo que técnicamente hay – en el caso concreto– una diferenciación estrictamente jurídica para saber que no estamos en una improcedencia. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente, muy amable. Esto, efectivamente, como aquí se ha dicho —lo dijo la Ministra ponente y lo acaba de subrayar el Ministro Pérez Dayán—, fue objeto de una profunda discusión, un intercambio de opiniones muy amplio en la Sala, en donde cada uno de nosotros expuso las razones a favor o en contra del proyecto que nos presentaba la Ministra Luna Ramos. No me voy a extender porque mis razones –inclusive, presenté mi opinión por escrito– coinciden medularmente con lo que

señaló el Ministro Cossío y el Ministro Medina Mora porque creo que, además la expresión textual del artículo 38 no deja lugar a dudas, y lo leo de manera diferente a como se acaba de expresar, exactamente en el sentido contrario; tan no es posible acumularlas o tenerlas en una sola demanda que lo que dice la ley es que, para evitar el que pudiera –eventualmente– no tomarse en cuenta el conjunto de razonamientos se resuelvan en la misma sesión, pero eso implica necesariamente –lo digo desde mi punto de vista y con pleno respeto en su expresión gramatical— que precisamente se resolverán una por una en la misma sesión, no se acumularon ni quiere decir que haya una sola resolución para cada una de ellas.

En fin, sólo hago este apuntamiento en particular porque surgió el argumento; simplemente señalo que expresé mis argumentos – inclusive, por escrito– en contra del proyecto, mismos que sigo sosteniendo en este momento. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Una vez más; también seré muy breve para no repetir los argumentos que se han señalado aquí en contra del proyecto.

La controversia constitucional, institución prevista en la fracción I, del artículo 105 —como ya se ha señalado—, es un medio de regularidad constitucional que se establece entre niveles de gobierno entre Poderes y entre órganos constitucionales y, en esa tesitura, cada uno de ellos acude a la controversia a defender su competencia por sus propios méritos, sobre todo, tomando en

cuenta que los efectos de la supuesta violación no siempre o – mayoritariamente– nunca tienen por qué coincidir.

¿Qué pasa cuando coinciden? Como lo han dicho quienes me han precedido en el uso de palabra, pues la ley reglamentaria dice: resuélvelos en una misma sesión en aquel caso en que las violaciones o las pretensiones son idénticas pero, como bien lo dijo el Ministro Fernando Franco, aun así, se resuelven una a una.

Por lo tanto –para mí–, el pretender desligar la prohibición de acumulación de un supuesto o de un pretendido litisconsorcio voluntario —y lo digo con el mayor respeto— no encuentro mucho sentido ni jurídico ni práctico.

Hablando de este caso concreto, y no sólo en abstracto, pues aquí tenemos el ejemplo, en esta controversia las pretensiones no son iguales para todos los municipios, el primer concepto de invalidez —que está en la página 36 de la demanda o empieza— ese pudiera ser genérico y va hacia el procedimiento o el cómputo.

Pero la segunda causa de invalidez —leo textualmente— es la indebida exclusión del Municipio de Ocuituco —nada más para la violación— y, por lo tanto, la posible afectación y los posibles efectos de la sentencia serían para él.

En la tercera causa de invalidez —también leo textualmente—: la pretensión de los municipios es que se debe tener por no configurada la aprobación de la reforma en los Municipios de Puente de Ixtla y Yecapixtla.

Entonces, ni siquiera hay una pretensión que justifique el litisconsorcio voluntario, donde se diga: ese mismo decreto e idénticamente nos afecta a todos por igual, por eso, creo que forma parte de un sistema y que no se puede desligar y decir: permitamos o interpretemos que puede haber un litisconsorcio voluntario activo, pero no podemos acumular y —desde luego— los efectos son distintos, aunque —y que insisto— sin dejar de reconocer que puede ser que una reforma pueda impactar idénticamente a todos los municipios, que eso es lo que se analiza caso por caso cuando hay controversias similares, pues —insisto— para eso la ley lo que dijo es: puedes resolver todo en una misma sesión.

Por eso creo que deberíamos de mantener —digamos— el sistema congruente: la prohibición de acumulación y la posibilidad de resolver, en una misma sesión, toda una serie de controversias tienen su razón de ser y es, precisamente que la controversia entre Poderes, entre órganos, exige que cada uno, aunque el efecto sea el mismo, haga su solicitud o su demanda, conforme a sus propios méritos y la afectación que sostiene —insisto—; aquí está el caso concreto, además de lo que se ha dicho, que de cuatro que no vinieron a recurso va a quedar firme el desechamiento y de los demás no. Es cuanto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente. Estoy a favor del proyecto, como me he pronunciado en otras ocasiones. Creo respetuosamente que, quienes se han manifestado en contra del proyecto, parten de una confusión conceptual; creo que una cosa es que esté prohibida la acumulación y otra cosa es que esté

prohibido que se presente una demanda por distintos actores, creo que son dos instituciones completamente distintas; la ley reglamentaria no prohíbe que se presente una demanda por distintos actores, entonces si la ley no lo prohíbe no sé de dónde podemos sacar esta improcedencia.

Ahora, cuando la ley establece que no hay acumulación es un mandato a la Corte, una vez que se presentan las controversias no hay acumulación. No es un mandato que vincule a las partes, porque no puede haber acumulación antes de juicio; es decir, no puede haber acumulación de actores de una misma demanda porque es una sola demanda, es un solo proceso y es un solo juicio.

Se puede declarar –por supuesto– la separación de procedimientos cuando los distintos actores generan pretensiones contradictorias entre sí, que no son uniformes o que requieren una exigibilidad individual para su cumplimiento pero, fuera de estos supuestos, honestamente no veo cómo podemos generar una improcedencia de la controversia, partiendo de la base que está prohibida la acumulación.

La acumulación sería el problema si se presentan cinco o seis demandas y dijéramos en un acuerdo: vamos a procesar en un solo procedimiento todas las demandas, esto estaría prohibido, pero si la demanda –de inicio– se presenta por distintos actores, no es un tema de acumulación porque no puede haber acumulación antes de que inicie el juicio.

Entonces, otra situación es si deben o no separarse los actores —que creo que se pueden hacer— en supuestos excepcionales, pero –reitero– el punto es: no si está prohibida la acumulación, sino si está prohibido que se presente un demanda por distintos

actores; y hasta donde entiendo, esto no está establecido como una causa de improcedencia. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar. Está a su consideración. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más para dar respuesta a los planteamientos de los señores Ministros, con todo respeto. El señor Ministro Cossío señaló que se estaba confundiendo la acumulación y el litisconsorcio como si fueran autónomos y con una racionalidad procesal diversa.

Creo, considero —y a mi juicio— que no es incorrecto contextualizar el contenido y el efecto procesal —precisamente— de esas figuras. Por el contrario, debe hacerse para comprender sus alcances. La acumulación sólo atañe a la unión procesal de dos juicios distintos para ser resuelto en una misma sentencia.

El litisconsorcio se refiere a la pluralidad de partes actoras o demandadas, derivada de la voluntad o de la necesidad. Las objeciones que realiza el señor Ministro —si lo entendí bien— consisten en lo siguiente: admitir un litisconsorcio desvirtuaría la vía porque cada órgano legitimado tiene que demostrar la afectación a su esfera competencial.

Considero que admitir un litisconsorcio activo voluntario en controversia constitucional no excluye ni impide exigir y constatar que cada parte acredite su interés jurídico respecto del acto reclamado en forma separada. La sentencia válidamente puede decidir, al respecto, que dos entes litiguen unidos, no quiere decir que su legitimación tenga que ser acreditada en forma conjunta.

Y lo mismo sucede con cualquier cuestión de improcedencia, hasta por temporalidad, por ejemplo. Puede ser que se pudiese decir que no era procedente por uno de los actores que viene por uno de los municipios que viene en litisconsorcio voluntario y, respecto de este municipio en especial, pues va a ser improcedente la controversia, y se entraría al fondo de la litis de los demás municipios.

La segunda objeción: que admitir el litisconsorcio genera un resultado extraño, como es el caso de que se admita la controversia sólo al órgano que reclamó el desechamiento y quede firme el auto respecto de quienes no lo reclamaron, resultando que el recurso de reclamación disuelve el litisconsorcio, que fue la causa del desechamiento.

Considero que esto no tiene nada de particular, el litisconsorcio activo voluntario deriva de la libre decisión de las partes para litigar unidas, pero ello no cambia el hecho de que su derecho es individual e independiente. Por tanto, en un caso, si no está reconocida una representación común –precisamente– porque no se trata de un litigio conjunto, sino que cada uno vino con su representante a través del síndico legitimado, es factible concluir que, para quienes no hicieron valer el recurso de reclamación, el desechamiento debe entenderse firme y, respecto de quien recurrió, se impone la necesidad de analizar el fondo. Tercer punto. Se afirma que la prohibición de acumulación y el hecho de que no haya norma expresa que autorice el litisconsorcio conducen a considerar que no se puede admitir este último.

Considero –y como lo señalé desde el principio– que el artículo 38 de la ley reglamentaria establece una regla estrictamente procesal, dirigida para el órgano jurisdiccional, que prohíbe la acumulación de controversias; es decir, supone un hecho fáctico

de que se han promovido dos o más acciones de controversia constitucional por separado, que guardan algún elemento de conexidad y exime la posibilidad de que se acumulen en un solo proceso.

Esto ¿qué quiere decir? Se presentan las demandas que, aunque fueran idénticas, similares, con las mismas pretensiones, si son dos actores diferentes, el Ministro instructor no puede acumular, pero esto no significa que la ley prohíba expresamente y, como causal de improcedencia, el litisconsorcio activo voluntario; eso no está prohibido –el litisconsorcio activo voluntario– en la ley y, por lo tanto, no puede derivar como causal de improcedencia.

Otro punto dice: si el legislador hubiera querido admitir una acumulación o litisconsorcio en controversias constitucionales, lo hubiera hecho, como lo hizo en el artículo 69 de la misma ley, respecto de las acciones de inconstitucionalidad.

Considero que la ley no se refiere, ni tratándose de controversias ni tratándose de acciones, a la figura de litisconsorcio, únicamente se refirió a la acumulación, que –como señalé– no se trata de la misma figura y se prohibió la acumulación en la controversia, permitiéndose la acción.

Considero que la cuestión es que la acción obedece a que se trata –precisamente– de materia, relativas a normas generales y, en el caso de controversias, pueden ser reclamados actos de diversa índole, lo que supone que el trámite procesal dará lugar a una mayor complejidad que se quiso evitar para no complicar o retrasar el proceso, como –incluso– está sucediendo en la actual Ley de Amparo; la anterior permitía la acumulación y la actual no permite la acumulación. Lo que no significaría que diversas personas –físicas o morales– que vinieran en una demanda de

amparo, en función de un litisconsorcio voluntario, se les tuviera que desechar la demanda porque no está permitida la acumulación en el juicio de amparo, y así lo hemos estado resolviendo.

Finalmente, señala el Ministro Cossío que las controversias 54/1996 y 6/1998, citadas en el proyecto, han sido superadas por la jurisprudencia del Pleno P./J. 72/2003.

La jurisprudencia a lo que alude y en lo que está en el texto, –la P./J. 72/2003– se refiere al caso de que existan dos o más controversias constitucionales promovidas por separado y se solicita que se fusionen en una sola para ser resueltas en una única sentencia.

En el caso, se está dando a la acumulación el nombre de fusión, pero no se refiere al caso concreto que estamos analizando, que es la existencia de causal de improcedencia manifiesta e indudable al prohibirse en la ley el litisconsorcio voluntario.

Finalmente, en la controversia constitucional 40/2009 –a la que hizo alusión el señor Ministro–, si bien no se hizo un apartado en cuanto que este Tribunal no advertía de oficio la actualización de causal de improcedencia, en el considerando primero se estableció que era competente en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución; toda vez –y lo dice expresamente– que se plantea un conflicto suscitado entre tres municipios y una entidad federativa, a través de sus Poderes Ejecutivo y Legislativo, en el que se impugnan normas de carácter general. Y aquí se les tuvo como resolutivo: es procedente y parcialmente fundada la presente controversia.

Por eso considero que, si bien no tenía el apartado de procedencia, está en competencia, y se hace alusión – precisamente– a que son tres municipios los que vienen, y se establece la procedencia de esa acción, donde estuvieron en un litisconsorcio activo voluntario tres municipios.

Ahora, en relación con las objeciones del Ministro Medina Mora, en principio, al margen de que se establezca un principio de relatividad, que también opera en el juicio de amparo; ello no impide un litisconsorcio activo voluntario, como –de hecho– se da cotidianamente. Lo que sucede es que se va analizando cada quejoso y, en la sentencia –y en esta parte sería cada municipio, cada actor–, se va resolviendo sobre las pretensiones y en una forma completamente separada, incluso, –como lo mencioné– se podría llegar a sobreseer por un municipio y conceder procedente y fundada la controversia por otro.

En cuanto a que sea parte actora y, en función de que es actora, también habla de parte demandada y, entonces, en ese sentido, el plural o singular de los artículos está en relación de partes, y no lo aprecio como una cuestión de referencia para derivar de ahí que el litisconsorcio pasivo voluntario sea una causal de improcedencia.

En cuanto a lo que señaló el Ministro Laynez, que– según entendí– su principal motivo, porque creo que ya di contestación a lo anterior en cuanto si son diversas o no, eso se puede hacer en una sentencia, independientemente de que vengan porque no es necesario, es un litisconsorcio activo, no necesario, sino un voluntario. Lo que él comentaba es que, este sistema que está previsto con la controversia constitucional, es conveniente respetarlo y seguir en ese sentido.

Concuero con él, creo que el sistema mismo, que no se permite la acumulación, sino el resolver en una misma sesión diversos expedientes para evitar sentencias contradictorias, es apto; es hasta menos complicado para el propio órgano jurisdiccional tener los juicios independientes que, en una sola sentencia, resolver todos los juicios y atendiendo a las pretensiones, al interés jurídico, a la oportunidad que todos los actores que incitan la acción.

Pero de que sea conveniente respetar, por la facilidad de ese sistema, no derivo la improcedencia de la controversia constitucional. Y como él mismo lo señaló al discutir el anterior asunto, es importante que los actores y, en este caso, los municipios puedan venir a contravenir los actos y, en ese sentido, comparto lo que él mismo señaló en su pronunciamiento anterior, en el sentido de que no es conveniente estar limitando la controversia y buscando causales si se acredita o no la procedencia de la misma, si no se deriva directamente de la ley.

Y, por eso mismo —compartiendo la participación que hizo en la anterior reclamación— considero que, al margen de las bondades de que la ley no permita la acumulación al Ministro instructor porque, en último caso, toda acumulación está en función de que el Ministro lo decida, las partes la pueden proponer y será el Ministro instructor o la figura que esté prevista para realizar los trámites procesales, el que decida si realiza o no la acumulación —como siempre ha sucedido— pero, de esa figura procesal, que implica un trámite dirigido al Ministro instructor, no derivo una causal de improcedencia de la controversia constitucional.

Finalmente, hice una revisión de todas las regulaciones procesales nacionales, y no encontré alguna que tuviera como causal de improcedencia, o bien, restricción alguna el que se

podiese promover una acción tratándose de un litisconsorcio activo voluntario. Entonces, por esas razones, seguiría sustentando —en nombre de la Ministra Luna Ramos— el presente proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Vamos a tomar la votación, si no hay más participaciones. Sólo quiero señalar, para efecto de mi voto, que estoy de acuerdo con la propuesta, excepto con el punto de que se pida a los municipios que vuelvan a presentar sus demandas de manera individual, porque —de alguna manera— eso no sería —desde mi punto de vista— congruente con que lo pueden hacer conjuntamente. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. De la lectura del proyecto, se advierte que lo que está estableciendo es que no es causa de improcedencia. Y dice el proyecto: en su caso, pudieran hacer eso, pero tampoco obliga a que lo hagan. Lo que está revocando el propio proyecto es el acuerdo donde dice que no es causal de improcedencia, y si lo quiere hacer o no el Ministro instructor, pero no es causal de improcedencia. Pero no tendría inconveniente en que, si la mayoría del Pleno considera que se debe quitar esa parte del proyecto, con mucho gusto aceptaría la observación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En ese sentido, pediría que se quitara ese efecto porque, si finalmente es algo que podrá decidir el instructor, pues que lo decida sin que le instruyamos nada. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Viendo el sentido de la votación, también propondría que se quitara, es en la página 14, porque dice: “sin perjuicio de que, si lo estima —se refiere al

Ministro instructor— conveniente, ordene tramitar en forma separada las pretensiones de los 14 municipios”. Esto no tiene sentido, se ha dicho que hay —por parte de ustedes— litisconsorcio voluntario activo; entonces, no tiene sentido que me pidan que abra catorce expedientes, si así me pareciera. Creo que con la supresión de este párrafo, lo que estoy entendiendo es que admite la mayoría –de votación seis-cuatro, y que es lo previsible– una condición donde tengo que seguir la instrucción bajo la condición de litisconsorcio. Creo que eso es a lo que se refiere el Ministro Presidente y me parece importante suprimir este párrafo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Perdón, sé que la hora nos está ganando, pero me parece que este punto es importante. Debo empezar diciendo que nunca he entendido la causa por la que la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional prohíbe la acumulación para las controversias constitucionales. Estoy seguro de que habrá alguna razón, pero no la alcanzo a entender todavía.

La razón fundamental de la acumulación es evitar sentencias contradictorias en litigios similares o iguales; y me parece que no podría interpretarse que, si se está prohibiendo la acumulación, entonces, pudiera permitirse o preverse la circunstancia de sentencias contradictorias, resultaría inaceptable.

Pero partiendo de la base de que existe la prohibición expresa en la ley reglamentaria, en su artículo 38, mi postura es que, para que haya acumulación de juicio, se requiere de una declaratoria judicial; si se presenta una demanda con varios actores, no es

que cada uno haya hecho su demanda y las hayan acumulado y las presenten como una sola, porque —insisto— la acumulación es una figura procesal que requiere de declaratoria judicial.

Partiendo de esa base, creo que, en el caso de un litisconsorcio activo voluntario, en el que varias personas con la misma inquietud, impugnando el mismo acto —como es el caso— deciden conjuntar sus reclamaciones en un solo escrito de demanda, pues no advierto que haya una causal de improcedencia en cuanto a esa circunstancia; pudiere interpretarse que, con esta actitud, se le da vuelta a la prohibición de la acumulación de juicios; pero, en realidad, es que nunca ha habido acumulación de juicios, es un solo juicio con pluralidad de actores, y creo que, en esa medida, no entendería que hubiera una causal de improcedencia al respecto; de todos modos, por demandas separadas o en una misma, si la impugnación es diferenciada, el tribunal tendrá que hacerse cargo de todos los argumentos que se plantean por parte de cada uno de los promoventes.

En esa virtud, creo que, interpretándolo de esa manera, la conclusión sería: aquí no es que haya habido una acumulación y eso vicia la demanda para su procedencia, sino que aquí no ha habido acumulación; la acumulación se tiene que decretar cuando hay varios juicios en trámite y se decide, para evitar sentencias contradictorias y a lo mejor para eficientar el trámite del proceso mismo, conjuntarlas en una misma, eso está prohibido en la ley reglamentaria; pero —insisto— la presentación de una demanda con actores múltiples, me parece que no debiera ser interpretado como que hay juicios acumulados, y eso está prohibido por la ley respectiva.

Hasta ahí creo que, —en este caso— si ese fuera el criterio mayoritario, la demanda presentada sería procedente y tendría que tramitarse tal como se presentó. Si se llegara a la conclusión de que, con base en esa prohibición o con base en la interpretación que se hace del propio artículo 105, en donde habla de controversias entre un Poder y un municipio, o un Estado y un municipio —me parece que es un tema meramente de redacción—, entonces también podría interpretarse que nada más se puede controvertir contra un municipio y no contra todos los de un Estado; pero —desde mi punto de vista— si aceptáramos que no está permitida la demanda con múltiples municipios, pues también —en ese caso— me parecería que no hay una causal manifiesta e indudable porque —y en eso también creo que ya se aceptó eliminarlo del proyecto— no creo que tengan que volver a presentar sus demandas; creo que hay los instrumentos procesales adecuados para que el propio Ministro instructor ordenara la reproducción y certificación de cuantas copias fueran necesarias de la demanda respectiva y regresarlo a la Secretaría de Acuerdos para que se registraran, de manera separada, cada una de ellas y se volvieran a turnar —lo que conocemos—; en este caso, no sería una separación de autos, pero sí una multiplicación —digámoslo así— de sentencias.

Por ese motivo, también coincido con lo que se ha señalado aquí: que no sería una causa manifiesta e indudable porque hay los instrumentos procesales para —de todos modos— tener una demanda por cada uno de los municipios actores. Si nos quedamos con la primera interpretación, me parece que la consecuencia es que —hay voto mayoritario en ese sentido— la demanda se tenga que admitir y se tramita tal como está, sin perjuicio de que, si durante el trámite de la misma considerara el Ministro instructor que hubiera que separar algunas por alguna razón, pues también estaría en libertad de hacerlo.

Con esta primera interpretación me quedaría, y estoy de acuerdo con eliminar esta posibilidad que se vislumbra en el proyecto — como una mera posibilidad—: de que se volvieran a presentar demandas. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señora Ministra Piña, entonces entendemos que ese párrafo se va a eliminar.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: No hay ningún inconveniente, era una posibilidad, pero quedaría hasta que es fundado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y coincido con el argumento de que esto no es acumulación ni mucho menos. La acumulación —inclusive— es una determinación judicial, más allá de la voluntad de los promoventes, eso lo decide el órgano y lo hace; en la Ley de Amparo —por ejemplo— se eliminó la cuestión de la acumulación, pero nada más existe una cuestión de concentración para que los conozca un solo órgano, que es distinto de la acumulación. De hecho, en la redacción de la Ley de Amparo ha estado siempre la definición de que en la demanda se debe definir la autoridad responsable, como si estuviéramos permitiendo solamente que haya una sola autoridad responsable, pues es una cuestión de redacción —como decía el Ministro Pardo—, creo que eso no tiene que ver con la multiplicidad o no de las autoridades responsables, en su caso.

Vamos, entonces, a tomar la votación, tomando en consideración la modificación aceptada por la Ministra encargada del asunto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra del sentido y de las consideraciones del proyecto, por la confirmación del desechamiento y, en el mismo tono en el que fue expresado, en contra del juicio de que los criterios interpretativos que no se compartan responden a confusiones conceptuales.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta modificada del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: MUY BIEN. CON ESO ENTONCES QUEDA APROBADO EL SENTIDO DEL PROYECTO.

Lea, por favor, los resolutivos para ver cómo quedan.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

PRIMERO. QUEDA FIRME EL AUTO RECURRIDO RESPECTO DE LOS MUNICIPIOS JONACATEPEC, TLALTIZAPAN, AYALA Y XOCHITEPEC, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS.

SEGUNDO. ES PROCEDENTE Y FUNDADO EL PRESENTE RECURSO DE RECLAMACIÓN.

TERCERO. EN LA MATERIA DE LA RECLAMACIÓN, SE REVOCA EL AUTO RECURRIDO, PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN LA PARTE FINAL DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE EJECUTORIA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, a ver. Los efectos son los que se estaban mencionando de que se ordene tramitar de forma separada. Eso creo que no serían los efectos.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: No, eso fue lo que se aceptó como modificación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Cambiarían los efectos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Nada más: "EN MATERIA DE LA RECLAMACIÓN, SE REVOCA EL AUTO RECURRIDO, y ya. Muy bien.

En ese sentido y con esos puntos resolutivos, ¿están de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO.

QUEDA RESUELTO, ENTONCES, EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 74/2016-CA.

Vamos a levantar la sesión, convocándolos –previamente– a la próxima ordinaria que tendrá lugar el lunes, en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:20 HORAS)