

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 31
O R D I N A R I A
J U E V E S 11 DE MARZO DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del jueves once de marzo de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Proyecto de acta relativa a la Sesión Pública número Treinta, Ordinaria, celebrada el martes nueve de marzo de dos mil diez.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves once de marzo de dos mil diez.

I. 77/2009

Controversia constitucional 77/2009 promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Estado de Oaxaca en contra del Poder Legislativo y otras autoridades de la misma entidad federativa, demandando la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca; el dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; el Decreto que declara el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca; su suspensión provisional, así como el nombramiento de un administrador que haga las funciones del Ayuntamiento, por parte de la Secretaría General de Gobierno de la entidad. En el proyecto formulado por la señora Ministra Luna Ramos se propuso: “*PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional por lo que hace a la orden o acuerdo y su ejecución para suspender la entrega de recursos económicos al Municipio actor, el dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación del Congreso del Estado de Oaxaca, así como por la orden consistente en el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Estado de Oaxaca, contenida en el*

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Decreto 1389 del Poder Legislativo de esa entidad. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y la orden de “suspensión provisional” del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, contenida en el Decreto 1389 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el nueve de septiembre de dos mil nueve, en términos del considerando Octavo de este fallo. CUARTO. Publíquese la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Aguirre Anguiano propuso que se diera cuenta también con el proyecto relativo al siguiente asunto, la controversia constitucional 90/2009, lo que se aprobó por unanimidad de once votos, por lo que el secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 90/2009

Controversia Constitucional 90/2009 promovida por el Municipio de San Pedro Huamelula, Tehuantepec, Estado de Oaxaca, en contra del Poder Legislativo de la propia entidad federativa y otras autoridades, demandando la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial de 10 de enero de 2003 y su acto de aplicación consistente en el Decreto 1394 que aprobó el inicio del procedimiento de desaparición del

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Ayuntamiento actor. En el proyecto formulado por el señor Ministro Aguirre Anguiano se propuso: “*PRIMERO. Se decreta el sobreseimiento respecto de los actos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria. SEGUNDO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Huamelula, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y de sus actos de aplicación, consistentes en el Decreto 1394 impugnado, en la parte en la cual se suspendió provisionalmente al Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Huamelula, Distrito de Tehuantepec, de dicha Entidad Federativa y en la cual autorizó al Gobernador de ésta nombrar un administrador municipal, así como el nombramiento de administrador municipal con carácter de provisional, hecho a favor de Juan Cruz Nieto, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución. CUARTO. Se requiere a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para que den cumplimiento a la presente ejecutoria e informen de ello a este Alto Tribunal, en los términos establecidos en el último considerando de este fallo. QUINTO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*”

La señora Ministra Luna Ramos precisó los antecedentes de la controversia constitucional 77/2009, así

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

como las consideraciones que sustentan el proyecto respectivo. Señaló que tomará en consideración las observaciones formales que le fueron remitidas por el señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Presidente manifestó que por cuestiones inherentes a su cargo debía ausentarse momentáneamente de la sesión, por lo que el señor Ministro Aguirre Anguiano, primero en el orden de designación en relación con los demás señores Ministros presentes y con fundamento en los artículos 13 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, asumió la presidencia.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea propuso se unifiquen los proyectos en cuanto al método de abordar el problema a partir de la inconstitucionalidad del precepto impugnado y, posteriormente, respecto de los actos de aplicación que derivan del mismo.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó su conformidad respecto de los proyectos.

Sometidos a votación económica los considerandos relativos a la procedencia y legitimación, se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández,

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Aguirre Anguiano.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Octavo “Estudio de fondo” en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Tercero en el sentido de declarar que la aplicación del artículo 87 de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, traducida en la emisión de la orden consistente en la suspensión provisional del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, contravino lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a que de las constancias del expediente se aprecia que dentro del procedimiento seguido no se dio intervención a los miembros del citado Ayuntamiento para que pudieran hacer manifestaciones y ofrecer pruebas con anterioridad a que el Congreso del Estado decretara su “*suspensión provisional*”, por lo que además procede decretar la invalidez del citado numeral y como consecuencia, la orden contenida en el Decreto 1389 consistente en la suspensión del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que el artículo 87 impugnado no solamente es inconstitucional por no contemplar la posibilidad de que previamente a que se decrete el inicio del procedimiento de

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

desaparición de un ayuntamiento se otorgue a sus integrantes la garantía de audiencia relativa, pese a lo previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal que se refiere a otorgar la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos; sino también por establecer una suspensión provisional en el procedimiento relativo, pues para la desaparición del órgano de gobierno municipal, se debe agotar el procedimiento respectivo.

Además, el régimen normativo que regula la institución de desaparición de los ayuntamientos del Estado de Oaxaca no establece plazo a la legislatura para emitirla, por lo que puede llegar a provocar que el procedimiento de desaparición se prolongue por tiempo indefinido generando que concluya el respectivo periodo constitucional sin que se resuelva dicho procedimiento, lo que incluso implica desconocer el mandato político que la ciudadanía municipal otorgó a través del sufragio a los miembros de dicho ayuntamiento.

Estimó que lo anterior se corrobora con la atribución que el precepto combatido da a la legislatura local derivada de la aplicación de la suspensión provisional del Ayuntamiento que lo instruye a nombrar de entre los vecinos del Municipio, un Concejo Municipal o para facultar al Ejecutivo Local a designar un administrador encargado de la administración municipal, brindándoles a ambos el carácter de autoridad provisional y de facultarlos a ejercer el gobierno

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

municipal en tanto se resuelve la desaparición del Ayuntamiento, lo que estimó inconstitucional, ya que la designación de Concejos Municipales no se puede dar con motivo del inicio de un procedimiento de desaparición, pues la figura de los citados Concejos no resulta acorde con lo que regula el numeral impugnado.

También estimó inconstitucional la facultad que se da al Ejecutivo local para nombrar en los supuestos señalados a un administrador encargado de la administración municipal, pues se le confiere una atribución que lo ubica por encima del Poder Legislativo del Estado, al que corresponde determinar las providencias necesarias para dichos casos e incluso, por encima de la voluntad popular, pues la decisión que adopte puede ir en contra de la voluntad ciudadana, por lo que se manifestó por la inconstitucionalidad del precepto aludido.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano agradeció a la señora Ministra Luna Ramos el error que le advirtió en la foja ochenta y uno, párrafo primero, del proyecto, el que aceptó corregir.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que en la página cincuenta y cinco del mismo se hace cargo de lo indicado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, al expresar “que de acuerdo con el contenido del decreto de referencia, el Municipio actor se encuentra

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

suspendido desde el momento en que el mismo entró en vigor, el nueve de septiembre de dos mil nueve, y aun cuando dicha medida está señalada como provisional, ante la indeterminada duración de la misma, se convierte en una desaparición del ayuntamiento”. Por lo que se refiere a la validez de las facultades para nombrar al administrador precisó que ello no fue motivo de impugnación y lo agregaría si el Pleno determina que así se realice en suplencia de la deficiencia de la queja.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que debe suplirse la deficiencia de la queja en cuanto a las atribuciones para nombrar al administrador. Respecto a la suspensión provisional prevista en la norma impugnada, estimó necesario determinar si su inconstitucionalidad es absoluta o si pudiera existir algún supuesto en que sea válido, pudiendo sostenerse que esa suspensión puede serlo si se otorga audiencia de acuerdo a lo previsto en el artículo 115 constitucional, por lo que estimó que debía matizarse que lo inconstitucional de la suspensión es el no respeto a la garantía de audiencia.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que el tema relativo a la validez de la suspensión, cuando existiera un sistema razonable que dé garantías para la estabilidad y gobernabilidad de un Municipio, como las seguridades para los miembros de éste en cuanto a evitar arbitrariedades, pudiera abordarse cuando se presente un caso de esa

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

naturaleza, siendo conveniente resolver este asunto atendiendo a sus propias particularidades.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó compartir la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero siempre y cuando se relacionara con la garantía de audiencia de manera que el procedimiento propuesto incrementa y resalta la inconstitucionalidad del precepto, pues dentro del sistema que propicia la falta de garantía de audiencia, pueden existir situaciones en las que la suspensión, por sí misma, no sea inconstitucional, máxime si no estuviera involucrada la garantía de audiencia. Concluyó compartir el proyecto y agregar como parte integral de ese sistema que propicia la falta de garantía de audiencia lo propuesto por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano precisó que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que la suspensión puede ser necesaria si se diera alguna hipótesis que no se contemple en el momento, en tanto que la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas vinculó tal situación con la falta de plazo para que el Congreso resuelva el procedimiento.

Posteriormente, propuso someter a votación los proyectos en sus términos o con la inclusión del tema relativo a la suspensión, al desplazamiento al Poder Ejecutivo para tomar la decisión del nombramiento del

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Concejo Municipal y la vinculación entre la suspensión con ausencia de plazo.

El señor Ministro Franco González Salas señaló no compartir la propuesta relativa a la existencia de un plazo, debiendo reconocerse que en cada Estado se presentan situaciones diversas con sus propias complejidades, por lo que debe atenderse cada asunto considerando sus particularidades, máxime que la propia Constitución General deja en manos del legislador local la facultad para juzgar las condiciones en que se encuentra una situación municipal y, en consecuencia, tomar las decisiones que prohíben la resolución de conflictos que se están presentando dado que se debía acudir a la suspensión o incluso, a la desaparición del ayuntamiento, por lo que estimó que no forma parte de la litis el tema relativo al plazo.

Expresó que ha considerado que la figura del administrador municipal es inconstitucional; sin embargo, no es materia de análisis en este asunto. Consecuentemente, manifestó estar con el proyecto en sus términos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que su postura era en relación con que la suspensión provisional no prevé audiencia, y como tampoco se prevé un plazo de duración de aquélla, se vuelve una desaparición disfrazada. Agregó que debía elaborarse un pronunciamiento sobre el sistema a que se refiere el artículo 87 impugnado, en el cual

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

agregaría lo relativo a la audiencia, ligado con el plazo, ya que la norma impugnada no resiste un estudio de constitucionalidad, siendo relevante pronunciarse en el caso concreto sobre la falta de audiencia ligada a la falta de un plazo.

Por ende, solicitó se votara también la falta de garantía de audiencia de la suspensión provisional ligada con la falta de plazo.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que comparte los proyectos relativos a las dos controversias constitucionales que se estudian, agregando que el artículo impugnado no prevé la garantía de audiencia antes de que se decrete la suspensión provisional de un ayuntamiento cuando se inician los procedimientos de suspensión o desaparición y sugirió se uniformen ambos proyectos, incluso en sus resolutivos, para que el primero se refiera a la procedencia, el segundo al sobreseimiento de los actos reclamados y, el tercero, a la declaración de invalidez del numeral impugnado y sus actos de aplicación.

La señora Ministra Luna Ramos mencionó que el artículo 115 constitucional en el párrafo tercero de su fracción I, prevé que “Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”, de donde se desprende que no se puede suspender a ningún funcionario sin una audiencia previa y sin que se le haya dado la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos.

Precisó que en el caso concreto, se dio la suspensión provisional al Ayuntamiento con base en lo previsto en el artículo 87 de la Ley Municipal impugnada, el cual se ha declarado inconstitucional en diversas controversias constitucionales, dado que da el carácter de medida cautelar a la referida suspensión.

Estimo que el citado precepto entiende incorrectamente la suspensión prevista en el artículo 115 constitucional, el cual sólo la prevé como sanción, lo que exige el otorgamiento de audiencia previa que permite concluir con una resolución de esa naturaleza. En ese tenor precisó que el mencionado precepto constitucional sólo permite la suspensión como sanción, por lo que consideró innecesario referirse a un plazo de la suspensión impugnada, ya que constitucionalmente sólo puede ser una sanción, no una medida cautelar.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano señaló que efectivamente debía vincularse la

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

suspensión con la falta de audiencia conforme a lo previsto en el numeral impugnado.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó que la señora Ministra Luna Ramos analiza el sistema en su totalidad, no solamente la garantía de audiencia para efectos de la suspensión.

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Aguirre Anguiano, se aprobó el proyecto en sus términos, con las salvedades de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente en funciones Aguirre Anguiano quienes se manifestaron a favor del proyecto pero con las adiciones propuestas por los señores Ministros Sánchez Cordero de García Villegas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea propuso, en la misma línea que la propuesta del señor Ministro Valls Hernández relativa a uniformar los dos proyectos, declarar la inconstitucionalidad del numeral impugnado y determinar si se otorga un plazo al Congreso para informar sobre la situación de los funcionarios, pues en un proyecto sí se

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

establece el referido plazo y en el otro no, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

Por ende, los puntos resolutivos se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Aguirre Anguiano en los siguientes términos:

Respecto a la controversia constitucional 77/2009:

“PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional por lo que hace a la orden o acuerdo y su ejecución para suspender la entrega de recursos económicos al Municipio actor, el dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación del Congreso del Estado de Oaxaca, así como por la orden consistente en el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Estado de Oaxaca, contenida en el Decreto 1389 del Poder Legislativo de esa entidad.

TERCERO.- Se declara la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y la orden de “suspensión provisional” del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, contenida en el

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Decreto 1389 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el nueve de septiembre de dos mil nueve, en términos del considerando Octavo de este fallo.

CUARTO.- Se requiere a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para que den cumplimiento a la presente ejecutoria e informen de ello a este Alto Tribunal, en los términos establecidos en el último considerando de este fallo.

QUINTO.- Publíquese la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

Respecto a la controversia constitucional 90/2009:

“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Huamelula, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca. SEGUNDO. Se decreta el sobreseimiento respecto de los actos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y de sus actos de aplicación, consistentes en el Decreto 1394 impugnado, en la parte en la cual se suspendió provisionalmente al Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Huamelula, Distrito de Tehuantepec, de dicha Entidad Federativa y en la cual autorizó al Gobernador de ésta nombrar un

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

administrador municipal, así como el nombramiento de administrador municipal con carácter de provisional, hecho a favor de Juan Cruz Nieto, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

CUARTO. Se requiere a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para que den cumplimiento a la presente ejecutoria e informen de ello a este Alto Tribunal, en los términos establecidos en el último considerando de este fallo.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

A propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, por unanimidad de votos se determinó que las respectivas declaraciones de invalidez surtirán efectos una vez que se notifiquen mediante oficio, al Congreso del Estado de Oaxaca, los puntos resolutivos de ambos fallos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano, Presidente en funciones declaró que ambos asuntos se resolvieron en los términos señalados.

Los señores Ministros Sánchez Cordero de García Villegas, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente en funciones Aguirre Anguiano reservaron su derecho para formular voto concurrente.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

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

III. 6/2007

Contradicción de tesis 6/2007 de entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por una parte los amparos en revisión 1250/2005, 564/98, 613/2004, 1821/2004, 611/2004 y el amparo directo en revisión 1114/2003, y por la otra, los amparos en revisión 235/2005, 1289/2005, 1409/2005, 1968/2005 y el amparo directo en revisión 1284/2003. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: “*PRIMERO. Existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte; SEGUNDO. Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios sustentados por este Tribunal Pleno en las tesis jurisprudenciales redactadas en la parte final del último considerando de esta resolución.*”

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se reincorporó al Salón de Plenos y reasumió la presidencia de la sesión.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó los antecedentes y las consideraciones que sustentan el presente asunto.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que en sesión anterior se aprobaron los considerandos Primero, Competencia, Segundo, Legitimación, Tercero, consideraciones sustentadas por las Salas y Cuarto, existencia de la contradicción, respecto de lo cual los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que el señor Ministro ponente Aguilar Morales presenta una síntesis muy adecuada respecto a las diferencias en los criterios de ambas Salas. Señaló que debían agregarse algunos matices a fojas cuarenta y cinco a cuarenta y ocho para establecer una diferencia, de rangos de posibilidades y no generalizar respecto a que toda norma debe contar con una motivación y que ésta deba darse por válida, en relación con el principio de que no toda norma que no se motive es inconstitucional y que toda declaratoria de inconstitucionalidad deriva de una falta de motivación.

Expresó que valdría la pena agregar la tesis de rubro “MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS”, con la que se reforzaría el proyecto, respecto del cual manifestó su conformidad.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló estar de acuerdo con las consideraciones señaladas por el señor Ministro Cossío Díaz, incluyendo en el proyecto la tesis propuesta.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor del proyecto señalando que arriba a una conclusión armónica respecto del criterio de ambas Salas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto en sus términos solicitando que las matizaciones que se realicen no hagan perder el sentido del mismo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que la relevancia de las matizaciones consiste en que no se está decidiendo el valor de las exposiciones de motivos, sino los elementos a considerar.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se manifestó a favor del proyecto aun cuando en su momento estimó que no se daba la contradicción de tesis, en tanto que los tratos diferenciados toman en cuenta los principios de igualdad y equidad, por lo que puede haber leyes que distingan por razón de dichos principios y debe justificarlos el Poder Legislativo, lo que se establece en la solución del presente asunto.

El señor Ministro Valls Hernández recordó que este asunto se retiró en ocasión anterior, en la que votó en contra de la mayoría y en el sentido de que no existía la

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

contradicción de tesis, en la inteligencia de que en cuanto a la propuesta de fondo comparte la que ahora se presenta.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra del proyecto. Precisó las posturas asumidas por ambas Salas y señaló que aun cuando la propuesta armoniza los criterios de las dos Salas, difiere del criterio en virtud de que si se está en presencia de un problema de equidad, es el órgano de amparo el que tiene que determinar si los sujetos respectivos son tratados de manera inequitativa y si bien se puede auxiliar de diversos elementos, como lo señalado en el informe justificado, lo cierto es que el motivo fundamental de la justificación del trato desigual no tiene que derivar necesariamente de algún pronunciamiento de una autoridad, correspondiendo al juzgador realizar la valoración respectiva, máxime que la fundamentación y motivación de los actos de autoridad legislativa no requieren de una argumentación que justifique su contenido.

Refirió a la tesis de la Primera Sala que lleva por rubro: “PROCESO LEGISLATIVO. LAS RAZONES EXPUESTAS POR LOS ÓRGANOS QUE PARTICIPAN EN ÉL Y QUE NO FUERON REFLEJADAS EN LAS DISPOSICIONES LEGALES PROMULGADAS EN EL DECRETO RESPECTIVO, NO FORMAN PARTE DEL CUERPO LEGAL DE UN ORDENAMIENTO POR LO QUE EN SU INTERPRETACIÓN NO PUEDEN INTRODUCIRSE

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

ELEMENTOS NO INCORPORADOS EN EL TEXTO DE LA DISPOSICIÓN LEGAL DE QUE SE TRATE”, así como a la de la Segunda Sala que indica “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES, NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA O DE SU ANÁLISIS”.

Estimó que si bien en la formación de los actos legislativos pueden darse razones que justifiquen la expedición de una ley, ello no implica que la causa del trato desigual deba existir en algún pronunciamiento del órgano legislativo, pues la pauta para determinar si una norma es equitativa es la que fijará el juzgador de amparo.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que la postura del proyecto es acorde a lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos, ya que únicamente se indica que el juzgador pueda tomar en cuenta los elementos que derivan de los pronunciamientos del legislador, sin que ello impida que sea el propio juzgador de amparo el que determine si el trato desigual es justificado o no.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que las tesis leídas por la señora Ministra Luna Ramos se

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

compadecen con lo resuelto en el asunto. En una, específicamente en el tema de trato desigual a desiguales, en tanto que las demás, se refieren a atribuciones de la autoridad como fundamento y necesidad social estimada sin revelarla, como la motivación para ejercer dichas atribuciones.

Agregó que en los asuntos en los que existe un hecho notorio que produzca el distingo, realmente parecieran coexistir dos normas diferentes en una sola disposición, una para los iguales y otra para los desiguales, lo que se resuelve con la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que en la segunda tesis que se propone se indica: “En efecto, hay casos en que las razones que sustentan un trato diferenciado son evidentes por constituir hechos notorios. En estos supuestos puede válidamente considerarse que la autoridad legislativa no debe necesariamente exponer los argumentos tendentes a justificar el trato diferenciado que confiere una norma, pues éstos se conocen de manera indubitable por quienes deben hacer el examen correspondiente en sede constitucional, se trata de casos en los que el juzgador ante lo evidente y manifiesto que resulta el sustento de la norma cuestionada, puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales aunque sobre el particular no haya hecho pronunciamiento alguno.”

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Por ende, estimó que en principio debe reconocerse el hecho sobre la existencia de un trato desigual y de ser así, será necesario determinar si está justificado dicho trato dispar. Agregó que anteriormente se sostuvo que el juzgador de amparo no podía tomar en cuenta las razones que se expresaban en el informe justificado en cuanto a las causas del trato desigual. Señaló que la tesis es relevante al permitir valorar los diversos argumentos que plantea la autoridad legislativa, máxime que permite atender a hechos notorios que pueden justificar plenamente un trato desigual.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que las tesis citadas por la señora Ministra Luna Ramos corresponden a la Séptima Época, recordando que por diversas razones se delegó en el legislador valorar la motivación de sus actos y posteriormente se ha matizado dicho criterio exigiéndose que el legislador se pronuncie sobre las razones de un trato diferenciado, advirtiendo que últimamente se ha dado un esfuerzo importante de las autoridades legislativas para justificar el trato desigual.

Recordó el caso del amparo concedido a diversas farmacias en el norte de la República por violación a la garantía de igualdad, como ejemplo del diálogo entre la legislación y la jurisprudencia.

En cuanto a las tesis propuestas en el proyecto dio lectura a la transcrita en la foja sesenta del mismo, lo que

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

implica señalar al legislador que no está obligado a dar en el proceso legislativo las razones del trato desigual e incluso en el informe justificado puede dar los elementos respectivos, compartiendo la propuesta del proyecto al permitir tener más elementos de juicio para resolver.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que la contradicción de tesis versa sobre qué elementos puede tomar en cuenta el juzgador de amparo para analizar el trato desigual que se da en una ley a diversos sujetos de derecho, señalando que, si bien en un amparo contra actos administrativos, la autoridad no puede brindar la motivación de éstos en el informe justificado, lo cierto es que en un amparo contra leyes sí resulta razonable que se brinden elementos para valorar el respectivo trato desigual, sin que esto implique sujetar al juzgador a dichos elementos, por lo que es relevante tener cuidado con las matizaciones comentadas porque el proyecto contiene una línea argumentativa que trasciende a la parte procesal o técnica que conlleva a la determinación de la tesis respecto a cómo puede justificarse y motivarse la decisión del Poder Legislativo, especialmente cuando deviene un trato desigual a los desiguales.

Consideró de las dos tesis que eran contradictorias, la propuesta del proyecto permite contar con más elementos para valorar la validez de las leyes, ya que anteriormente se impedía tomar en cuenta lo señalado en el informe

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

justificado, con lo que se podía dejar inaudito al Poder legislativo, pues situaciones diferentes son la exposición de motivos, los dictámenes y los debates respectivos, sin que éstos contengan por sí mismos la voluntad única del Poder Legislativo. Además, estimó conveniente que cuestiones procesales del juicio de amparo como la abordada puedan ser extendidas a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que su preocupación sobre uno de los proyectos de tesis ha desaparecido con los argumentos expresados. Añadió que se está resolviendo un punto sobre técnica de amparo, debiendo tomarse en cuenta que la señora Ministra Luna Ramos no acepta los fines extrafiscales, en la inteligencia de que los criterios de este Alto Tribunal han evolucionado para llegar a un convencimiento de la necesidad que representa para el Poder Legislativo brindar elementos para ponderar la validez de las leyes.

Manifestó que en un primer momento estaba pendiente determinar si el legislador podía aportar nuevos elementos de análisis. Mencionó que en principio le provocó dudas sostener que podría dejarse inaudita a la autoridad legislativa; sin embargo, debe tomarse en cuenta que la impugnación de los actos legislativos se presenta en diversos tiempos, aunado a que lo notorio para unos puede

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

no serlo para otros. En ese tenor, cuando el juzgador de amparo está resolviendo, ya se encuentra en otro momento al en que se expidió la norma respectiva, reconociéndose en la propuesta que dentro del juicio de amparo el legislador podrá brindar nuevos elementos para analizar la constitucionalidad de la norma, en la inteligencia de que el juez de amparo deberá valorar la razonabilidad del trato desigual, sin que la simple expresión de argumentos por el legislador pueda justificar la validez de la norma.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que los asuntos parten de que basta con que la autoridad justifique un fin extrafiscal para que de esta forma sea equitativa la norma fiscal, tal como lo prevén las tesis de rubro “FINES EXTRAFISCALES. COMPRENDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES”; “FINES EXTRAFISCALES. LAS FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO SOCIAL. CONSTITUYEN UNO DE SUS FUNDAMENTOS” y “FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES”.

Señaló que si el legislador especificó la razón del fin extrafiscal en la exposición de motivos o en alguna parte del procedimiento legislativo, ello bastará para estimar que la norma impugnada no es inequitativa, con lo que manifestó no estar de acuerdo.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Expresó que el fin extrafiscal, sea o no justificado, no será motivo de determinación de inconstitucionalidad para efectos de equidad, para lo cual, dio lectura a los proyectos que propone la contradicción de mérito.

Agregó que en el criterio de la Segunda Sala se sostuvo que los motivos del trato desigual se pueden dar necesariamente en el proceso legislativo, en tanto que la Primera sostuvo que también se podrían dar aquéllos en el informe justificado, considerando que no es relevante en qué momento se de la justificación del informe justificado, pues se puede tomar en consideración cualquier argumento, pero lo relevante es que sea el juzgador de amparo, el que determine si la norma impugnada es válida o no.

En ese orden de ideas, insistió que para los efectos de determinar si una norma es inequitativa o no, el fin extrafiscal no puede justificar un trato desigual.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que la postura de la señora Ministra Luna Ramos consiste en que el fin extrafiscal no puede justificar la validez de un trato desigual, criterio que también comparte, ya que un fin de esa naturaleza no releva al legislador de guardar siempre los principios de proporcionalidad y de equidad. Indicó que en todo caso el fin extrafiscal auxilia para determinar lo

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

razonable y, con base en ello, se admitan categorías diferentes de contribuyentes.

Estimó que el criterio que se sostiene radica en que para conocer el fin extrafiscal, que tomó en cuenta el legislador, se puede acudir tanto al proceso legislativo como al informe justificado y a los hechos notorios que advierte el juzgador de amparo, en la inteligencia de que una vez descubierto éste se podrá valorar su razonabilidad.

Mencionó que el criterio que se propone no implica reconocer la validez de un fin extrafiscal.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que independientemente de la exposición de motivos y del informe justificado, en el ejercicio del examen constitucional, los jueces de amparo pueden tomar en cuenta si en el fin extrafiscal se justifica la equidad o inequidad de determinada disposición normativa, sin que se pretenda establecer un lineamiento respecto de la valoración de la norma en sí misma.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que si al fin extrafiscal se le hubiera dado el tratamiento que aquí se propone al resolver recientemente diversos amparos relacionados con la constitucionalidad de leyes tributarias, estaría de acuerdo con el proyecto.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que la jurisprudencia de este Alto Tribunal prevé que la simple existencia de un fin extrafiscal no justifica la validez de la norma tributaria, la cual debe apegarse a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

Sometido a votación el proyecto relativo a la Contradicción de Tesis 16/2007, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó la propuesta del proyecto, plasmada en las tesis que llevan por rubro “NORMAS TRIBUTARIAS QUE ESTABLECEN UN TRATO DIFERENCIADO ENTRE CONTRIBUYENTES QUE SE UBICAN EN CIRCUNSTANCIAS SIMILARES. LAS RAZONES TENDENTES A JUSTIFICAR DICHO TRATO PUEDEN EXPONERSE EN EL INFORME JUSTIFICADO” y “ACTO LEGISLATIVO. SUPUESTO DE EXCEPCIÓN EN EL QUE NO SE REQUIERE QUE LA AUTORIDAD LEGISLATIVA EXPONGA LOS ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN EL TRATO DIFERENCIADO QUE CONFIERE UNA NORMA TRIBUTARIA”, cuya aprobación se someterá al procedimiento correspondiente. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

IV. 2/2008

Solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2008 formulada por el Magistrado Abraham Calderón Díaz, integrante del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, respecto de la tesis de jurisprudencia número P./J.38/92 de rubro: “NULIDAD DE ACTUACIONES. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INCIDENTAL QUE LA DECLARA, PROCEDE POR REGLA GENERAL EL AMPARO DIRECTO”. En el proyecto formulado por el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se propuso: *“ÚNICO. Es improcedente la solicitud de modificación de jurisprudencia a que este expediente se refiere.”*

El señor Ministro Gudiño Pelayo precisó los antecedentes y las consideraciones que sustentan el presente asunto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos Primero, competencia, y Segundo, legitimación, respecto de

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Tercero, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Único, en el sentido de declarar improcedente la presente solicitud de modificación de jurisprudencia, en atención a que la jurisprudencia 38/92 no se ocupó de determinar si procedía el amparo indirecto contra la resolución firme que declaraba *improcedente* la nulidad de actuaciones, sino si procedía el amparo indirecto contra la que lo declaraba *fundado*, siendo que por disposición expresa en la fracción V del artículo 159 de la Ley de Amparo y no de la jurisprudencia en consideración, la resolución firme del incidente de nulidad del emplazamiento constituye una violación procesal que sólo puede hacerse valer en amparo directo contra la sentencia, laudo o resolución que pone fin al juicio, sin que se distinga si el incidente de esa naturaleza se declara fundado o improcedente.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra de la propuesta. Preciso los requisitos que deben cumplirse para que sea procedente una solicitud de modificación de jurisprudencia, recordando que en el proyecto se desestiman los argumentos que pretenden justificar la modificación solicitada y posteriormente se

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

propone en el proyecto declarar improcedente la solicitud partiendo de la base de que es la Ley de Amparo y no los criterios de jurisprudencia la que resuelve al respecto, por lo que no son de atenderse los argumentos expuestos por el solicitante de la modificación, señalando que no comparte lo propuesto en cuanto a que la hipótesis que fue examinada por el respectivo Tribunal Colegiado de Circuito es diferente a la examinada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que en la referida jurisprudencia se dice que la ilegal resolución puede consistir tanto en la anulación de las actuaciones favorables al quejoso, como en la negativa de modificar las que lo agravan, lo que significa que se comprende también a la resolución que declara improcedente el incidente de nulidad y que, por tanto, el Pleno de este Alto Tribunal y el Tribunal Colegiado de Circuito respectivo resolvieron el mismo problema, por lo que estimó que debe declararse procedente e infundada la solicitud de modificación ya que es la Ley de Amparo y no los criterios de jurisprudencia la que determina que procede el amparo directo contra la resolución firme que resuelve un incidente de nulidad de emplazamiento.

El señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó no tener inconveniente de modificar el proyecto para sostener que es procedente pero infundada la solicitud de modificación de jurisprudencia.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

El señor Ministro Aguilar Morales propuso agregar al proyecto la tesis de la Primera Sala que lleva por rubro, “NULIDAD DE ACTUACIONES. LA INTERLOCUTORIA QUE CONFIRMA LA PROCEDENCIA O NO DEL INCIDENTE RELATIVO EN EL QUE SE RECLAMA LA FALTA O ILEGALIDAD DEL EMPLAZAMIENTO, ES IMPUGNABLE EN AMPARO DIRECTO”.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor del proyecto solicitando al señor Ministro Ponente Gudiño Pelayo realizar una corrección de carácter formal el mismo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que la respectiva solicitud es infundada ya que se está en el supuesto de que se deban analizar las razones para estimar que se debe abandonar un criterio. Solicitó abundar en el proyecto, sin que sea convincente señalar que lo previsto en el artículo 159, fracción I, de la Ley de Amparo resuelve la cuestión, estimando pertinente realizar una interpretación de dicha fracción.

Agregó que tradicionalmente se ha considerado que cuando hay ausencia o indebido emplazamiento respecto del cual el demandado se entera después de dictada sentencia, lo procedente es interponer un amparo indirecto, con independencia de lo señalado en la fracción I del artículo 159 de la Ley de Amparo, en tanto que si el demandado se entera del juicio antes del dictado de la sentencia tendrá que

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

hacer valer el respectivo incidente de nulidad. Además, por más que se ha avanzado sobre la procedencia del amparo indirecto contra violaciones de grado preponderante, estimó que debe analizarse detenidamente del tema, ya que podría sostenerse que el amparo puede proceder con el fin de evitar someterse a un juicio respecto del cual no hubo emplazamiento válido.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional lo previsto en el artículo 159, fracción I, de la ley de la materia, en relación con el amparo directo cuando se reclama la falta de emplazamiento o la irregularidad del mismo, al estar en pugna con las fracciones VIII y IX del diverso 107 constitucional.

Por tanto, señaló que si se excluye la fracción I del artículo 159 de la Ley de Amparo no se estaría en presencia de un conflicto, debiéndose apartar del contenido del proyecto el análisis de la referida tesis.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó coincidir respecto a que la solicitud es infundada en cuanto a que se reúnen los requisitos de procedencia, máxime que en el proyecto se dan razones de fondo para estimar que no es el caso de modificar la jurisprudencia.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Agregó coincidir con lo precisado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en relación con los supuestos de procedencia del amparo contra falta o deficiencia del emplazamiento. Agregó que la tesis a la que se refiere el Magistrado solicitante versa sobre un incidente de nulidad de notificaciones, la cual es citada como violación procesal en la fracción V del artículo 159 de la Ley de Amparo, siendo correcto remitir a esta ley para resolver la solicitud. Por tanto estimó correcto el proyecto en sus términos.

El señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó que acepta las observaciones y que circulará el engrose.

Sometida a votación económica la propuesta modificada del proyecto, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso a las trece horas con diez minutos y la sesión se reanudó a las trece horas con cuarenta y cinco minutos.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

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

V. 3/2008

Solicitud de modificación de jurisprudencia 3/2008 formulada por los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito de la tesis de jurisprudencia número P./J.19/88 con el rubro: “LIBERTAD PERSONAL. ACTOS QUE AFECTAN LA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES QUE LOS EMITAN, CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL EL CONOCIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA CONTRA ELLOS”. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan N. Silva Meza se propuso: *“PRIMERO.- Es procedente la Solicitud de Modificación de Tesis de Jurisprudencia, formulada por los Magistrados Integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. SEGUNDO.- Es fundada la Modificación de la Tesis Jurisprudencial a que esta resolución se refiere. TERCERO.- Se modifica la jurisprudencia número P./J. 19/88, con registro número 820,259, consultable en la página 6, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, sustentada por la anterior integración de este Tribunal Pleno; para quedar en los términos señalados en el último considerando de esta ejecutoria.*

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

El señor Ministro Silva Meza precisó los antecedentes y las consideraciones que sustentan el proyecto relativo a este asunto. Además manifestó que se hará cargo de los matices solicitados por el señor Ministro Cossío Díaz respecto de lo indicado en la foja cincuenta y nueve del proyecto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos Primero, Competencia, Segundo, Legitimación, Tercero, procedencia y Cuarto, alcances de la facultad que la Ley de Amparo otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para modificar la jurisprudencia, los que se aprobaron por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Quinto en cuanto sustenta las propuestas contenidas en los puntos resolutivos Segundo y Tercero en el sentido de declarar fundados los argumentos aducidos por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito para modificar la tesis de jurisprudencia P./J.19/88, sustentada por la anterior integración de este Tribunal Pleno, al resolver diversos conflictos competenciales y, por tanto ordenar la modificación conducente, en atención a que dicha jurisprudencia únicamente alude a la orden de traslado del quejoso de un Centro de Reclusión a un Centro Penitenciario a efecto de determinar la competencia de los jueces de

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

distrito en materia penal respecto a la negativa de conceder los beneficios liberacionales, traslado de una celda a otra, así como la orden de detención y reclusión para fines de deportación, sin que se haya distinguido el momento en el que el acto de autoridad afecta la libertad personal, teniendo en cuenta que la Primera Sala al abordar el tema de la orden de traslado de un sentenciado de un Centro de Readaptación Social a otro Centro de Reclusión, a efecto de determinar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de un recurso de revisión, consideró que debían conocer los de materia administrativa, en razón de que dicha orden no puede considerarse de naturaleza penal, ya que no proviene del proceso penal que se le instruyó al sentenciado, ni del juzgador ante quien se siguió la causa respectiva, además de que no coarta su libertad personal, pues ésta ya se encuentra restringida en virtud de la pena impuesta por una autoridad jurisdiccional.

El señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó estar en contra de la propuesta del proyecto. Señaló que aun cuando en su momento se manifestó a favor del criterio de la Primera Sala, una nueva reflexión lo lleva a sostener que para conocer del amparo contra una orden de traslado corresponde a un juzgador de amparo en materia penal, ya que aun cuando se afecte la libertad personal del quejoso, lo cierto es que la hipótesis encuadra en el supuesto de la fracción I del artículo 51, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en virtud de que ésta se da contra

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

cualquier acto de autoridad que afecte la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera del procedimiento penal.

Al efecto, estimó que la orden de traslado es un acto que afecta la libertad personal; además, es emitido por cualquier autoridad, sin que deba distinguirse entre autoridades jurisdiccionales o administrativas y la autoridad encargada de administrar el sistema penitenciario que ordena el traslado, cae en dicha acepción.

Además, no se trata de una afectación emanada de una corrección disciplinaria, ni de una medida de apremio impuesta en un procedimiento distinto del penal, sino de una orden que modifica las condiciones de compurgación de la pena privativa de la libertad, lo que lo lleva a estar en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que las Salas de este Alto Tribunal han tenido nuevas reflexiones que han provocado el cambio de criterio. Atendiendo a la naturaleza del acto privativo de libertad, se ha dicho que el amparo es competencia de un juez de Distrito en materia penal. Recordó que son múltiples los actos que implican afectación a la libertad, como el caso del llamado alcoholímetro que implica una privación de la misma, lo que constituye una sanción restrictiva de ésta. Refirió a las órdenes de presentación.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Recordó que lo anterior lo conocen los jueces de Distrito en materia administrativa, señalando que sería competencia de los jueces en materia penal conocer de una pena o de una medida de seguridad; sin embargo, atendiendo a la naturaleza de la autoridad que dicta la orden de traslado, la competencia debe corresponder a un juez de Distrito en materia administrativa.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que la solicitud se sustenta en el criterio de la Primera Sala, surgiendo la interrogante sobre qué tesis debe prevalecer. Al respecto estimó que la tesis de la Primera Sala no debiera reconocerse pues es contraria a una diversa del Pleno, por lo que con ello desaparece el razonamiento de la solicitud de modificación.

Además, si existe el criterio del Pleno vigente estimó que en todo caso tendría que ser otro el mecanismo para su modificación y no la tesis de la Primera Sala. Agregó que no hay motivo para modificar el criterio del Pleno en el sentido de que tratándose de los actos consistentes en una orden de traslado corresponde a un juez de Distrito en materia penal, aunado a que prevalecen las razones de la jurisprudencia del Pleno para que el juicio de garantías contra esos actos sea competencia de un juzgador especializado en materia penal.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que no hay razones para modificar la jurisprudencia respectiva, pues al tratarse de un condenado a compurgar una sentencia penal, las leyes que se aplicarán son administrativas en carácter penal relacionadas con la procuración de justicia y la ejecución de las sentencias, siendo conveniente que los jueces de Distrito en materia penal resuelvan, al ser los que tienen la costumbre de analizar este tipo de problemas, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra del proyecto estimando que no puede realizarse una modificación de jurisprudencia del Pleno con base en una tesis de la Primera Sala, pudiendo solicitarse la modificación al estimar incorrecta la tesis.

Agregó que existe la tesis jurisprudencial de rubro “AVERIGUACIÓN PREVIA. EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INTERPUESTO EN CONTRA DE LOS ACTOS REALIZADOS POR EL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DURANTE LA INTEGRACIÓN DE AQUÉLLA”, conforme a la cual las actuaciones que se realizan en la averiguación previa son de naturaleza penal, aun cuando el ministerio público sea una autoridad administrativa.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Indicó que en relación con el artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe tomarse en cuenta lo previsto en el artículo 11 del Código Civil Federal el cual señala que las leyes que establecen excepciones a las reglas generales no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en éstas, destacando que en el diverso 55 del Código Federal de Procedimientos Civiles se hace mención a cuáles son las correcciones disciplinarias y menciona el apercibimiento, la multa, la suspensión del empleo, pero no establece en ningún momento una privación de libertad ni mucho menos un traslado.

Mencionó que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social, el traslado de reos a otros centros de reclusión lo califica como una medida de vigilancia y, por ende, no está comprendida dentro de la excepción prevista en la fracción I del artículo 51 antes referido.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que la resolución de la Sala que dio lugar a esta modificación de jurisprudencia pudiera no ser atendible; sin embargo, existen dos decisiones de la Suprema Corte que vinculan a los Tribunales, debiendo atenderse la necesidad de hacer prevalecer el principio de seguridad jurídica.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que en el caso concreto no guarda relación las actuaciones del Ministerio Público y los traslados dentro de un proceso penal. Además, no se ha propuesto que el Pleno adopte el criterio de la Sala por provenir de ésta, sino por una condición de argumentación. Preciso que la tesis que se propone modificar se sustenta en el hecho de que el reo ya está privado de la libertad, lo que no es un argumento sólido; en cambio, la propuesta del proyecto atiende a que se trata de un acto de carácter administrativo, que únicamente contiene medidas inherentes a la disciplina, seguridad y organización de los internos recluidos, no proviene del proceso penal seguido al sentenciado ni afecta la libertad personal pues ésta ya estaba restringida.

Estimó que el criterio atiende a la naturaleza de la autoridad que tiene bajo su resguardo al reo, considerando que los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dan las condiciones para estimar que es competencia de los jueces de Distrito en materia administrativa, conocer de estos asuntos, siendo necesario demostrar que el acto en comento se realiza por autoridades penales o en cumplimiento de una sentencia penal, lo que no sucede en el caso concreto, porque no encontró argumentos para sostener que la competencia recae en un juez de Distrito en materia penal.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló compartir lo indicado por los señores Ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz, considerando que debe generarse seguridad jurídica y certeza a todos los tribunales. Además, precisó que un acto de traslado de reos es un acto de autoridad por el que se autoriza el cambio de ubicación física del reo de un establecimiento de reclusión a otro diverso, de modo que es formal y materialmente administrativo porque proviene de una autoridad en esta materia, sus finalidades están vinculadas con la disciplina, la seguridad y la organización de los centros de reclusión y no se dicta por una autoridad judicial en un proceso penal ni resuelve ninguna controversia, así como tampoco restringe la libertad personal por el simple traslado, razones por las cuales se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se manifestó a favor del proyecto señalando que los jueces de Distrito en materia penal conocen de los actos realizados en la averiguación previa por que los propios Códigos adjetivos la encuadran dentro del proceso penal.

Además, en cuanto a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe tomarse en cuenta cuáles son los actos que afectan la libertad personal, pues ello podría provocar que cualquier acto relacionado con las autoridades penitenciarias fuera de carácter penal.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Agregó que el derecho penitenciario no es propiamente de carácter penal, pues se refiere a centros administrativos en los que se mantiene privados de su libertad a los sujetos sancionados en una sentencia.

Manifestó que no se reclama normalmente el cambio de tratamiento para sufrir la condena, sino el hecho en sí del traslado, siendo éste propiamente el acto reclamado, por lo que mencionó que no hay forma de considerar estos actos encuadran en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, salvo que se considere a los traslados como actos que afectan la libertad personal lo que daría lugar incluir además, los actos que modifiquen las condiciones en que se purga la condena respectiva, ya fueren físicas o geográficas, las que consideró meramente administrativas.

El señor Ministro Aguilar Morales mencionó que la mecánica seguida en este asunto no fue la adecuada, en tanto que la propia Primera Sala debió haber resuelto un asunto y solicitar la modificación del criterio del Pleno de conformidad con lo previsto en la Ley de Amparo.

Además, la vigencia de la jurisprudencia del Pleno da lugar a que sea plenamente aplicable, estimando que no se trata de una autoridad penal sino administrativa y el artículo 51 en comento se refiere a actos de cualquier autoridad, sin hacer referencia a su naturaleza. Señaló que la tesis del

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Pleno reconoce que el sujeto ya se encuentra privado de la libertad y como las condiciones de la reclusión son motivadas por un acto de privación de la libertad, por ende, deben ser reconocidos los actos respectivos como competencia de un juez de Distrito en materia penal, con lo que se resolverá el problema y se dejará sin efectos la jurisprudencia de la Primera Sala, por lo que debe prevalecer el criterio del Pleno.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que es probable que la jurisprudencia del Pleno se interrumpió por éste, lo que dio lugar a que la Primera Sala emitiera el criterio respectivo.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que una orden de traslado es un acto eminentemente administrativo, por lo que la competencia para conocer del amparo, recae en un juez de Distrito en materia administrativa.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que lo pertinente no es distinguir entre autoridades administrativas y penales, sino atender a la naturaleza de los actos impugnados para determinar si afectan o no la libertad personal.

Señaló que el caso del traslado a un reo es cualitativamente diferente a los otros señalados por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, ya que ello implica una

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

afectación física al reo al alejarlo de su familia o llevarlo a un penal de máxima seguridad.

Agregó que no es un argumento despreciable, aunque sea de menor jerarquía, el atender a lo más práctico, cuando se presenten conflictos competenciales, sin desconocer la realidad imperante.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia estimó que el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es claro en cuanto a la competencia administrativa.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que hizo referencia a la tesis del Pleno en la parte que señala “tratándose de la orden de traslado dictada por la autoridad administrativa” por lo que el problema es que se acepta que se trata de una autoridad administrativa, que ya se tiene afectada la libertad personal y que únicamente se hará la condición relativa al traslado.

Expresó que en el caso de los actos de esa naturaleza el reo ya está privado de la libertad por una autoridad que no tiene carácter penal, señalando que resulta curioso que la propia tesis del Pleno reconoce que se trata de una autoridad administrativa, surgiendo la pregunta sobre si cualquier acto que afecte la libertad personal es competencia penal.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

El señor Ministro Franco González Salas recordó que incluso la Segunda Sala ha sostenido el criterio de la Primera Sala, con el voto en contra de la señora Ministra Luna Ramos. Mencionó que los hechos notorios no son evidentes para todos, siendo relevante que se modifique el enfoque, mediante argumentos sólidos. Señaló estar de acuerdo con el proyecto en virtud de los argumentos proporcionados por los señores Ministros que han apoyado el proyecto. Estimó que el traslado no implica una afectación a la libertad personal sino que debe entenderse como la aplicación de la autoridad administrativa de lo previsto en el artículo 14 bis de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y no como un acto emitido por un juez de Distrito.

Por ende, queda en manos de la autoridad administrativa determinar cuándo se debe dar un traslado, por lo que es sostenible jurídicamente que el juez competente es el administrativo y no el penal.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que la solicitud de modificación no contiene razones convincentes pues solicita unificar los criterios respectivos. Además, en el caso de la competencia 239/2008, se resolvió por mayoría de tres votos con su voto en contra y el del señor Ministro Azuela Güitrón. Agregó que se trata de un problema de restricción de libertad y el hecho de que el traslado se dé

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

antes o después del dictado de la sentencia no permite desconocer que se trata de una medida restrictiva de la libertad, cuestionando si se realizará un distingo sobre la competencia para conocer del amparo contra traslados dependiendo del momento en el que se dicten, conociendo de unos los jueces especializados en materia penal y de los otros, los especializados en materia administrativa.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consideró que se está analizando la norma desde dos ópticas distintas. La primera, respecto de la competencia de los jueces administrativos en contra de los actos de privación de la libertad y la segunda, desde la literalidad de la expresión: “contra actos que afecten su libertad personal”.

Además, señaló que conforme a lo previsto en el artículo 25 del Código Penal Federal, “La prisión consiste en la privación de la libertad corporal, su duración será de tres días a sesenta años y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión, se extinguirá en colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva”., de lo que se desprende la diferencia fundamental, pues si se atiende a la literalidad del citado artículo 51 que habla de afectación a la libertad, tienen razón los señores Ministros que consideran que es un asunto de competencia penal, lo que podría extender

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

considerablemente la competencia del juez de Distrito especializados en esa materia.

Sometido a votación el proyecto relativo a la Solicitud de modificación de jurisprudencia 3/2008, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó la propuesta del proyecto, plasmada en las tesis que lleva por rubro: “LIBERTAD PERSONAL. ACTOS QUE AFECTAN LA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES QUE LOS EMITAN, CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL EL CONOCIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA CONTRA ELLOS” cuya aprobación se someterá al procedimiento correspondiente. Los señores Ministros Luna Ramos, Aguilar Morales y Gudiño Pelayo votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

El señor Ministro Presidente convocó al Tribunal Pleno para la sesión pública que tendrá verificativo el martes dieciséis de marzo del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la presente sesión a las catorce horas con treinta y cinco minutos.

Sesión Pública Núm. 31 Jueves 11 de marzo de 2010

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, el señor Ministro Presidente en funciones Sergio Salvador Aguirre Anguiano y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.