

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 75

O R D I N A R I A

LUNES 6 DE JULIO DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cincuenta minutos del jueves dos de julio de dos mil nueve, 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, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistió la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos por encontrarse cumpliendo una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y precisó que el día de hoy fue innecesario celebrar una sesión previa en virtud de que se encuentran analizando un asunto respecto del cual ya se definió la metodología a seguir. Enseguida el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de las actas relativas a las Sesiones Pública y Privada número Setenta y cuatro, Ordinaria, celebradas el jueves dos de junio de dos mil nueve.

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

VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Ordinaria Tres de dos mil nueve:

XI.- 88/2008

Controversia constitucional número 88/2008, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la propia entidad, demandando la invalidez del Decreto 824 publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de julio de dos mil ocho que reformó la Constitución Política de la entidad. En el proyecto formulado por el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se propuso: *“PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos. SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional por lo que hace al Decreto 889, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el veintitrés de julio de dos mil ocho, en términos de lo expresado en el considerando quinto de esta ejecutoria. TERCERO.- Se desestima la controversia constitucional por lo que hace a la publicación del Decreto 824, así como las fe de erratas combatidas en la primera y segunda ampliación de demanda, al tenor de lo expresado en la primera parte del considerando séptimo de esta ejecutoria. CUARTO.- Se declara la invalidez de los artículos 92, párrafo quinto, de la*

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

Constitución Estado de Morelos, así como de los artículos tercero, quinto, sexto y séptimo transitorios, del combatido Decreto 824, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de julio de dos mil ocho; de igual modo, se declara la invalidez de las dos convocatorias emitidas por la Junta Política y de Gobierno del Congreso del Estado, y requerimiento de seis de octubre de dos mil ocho, impugnados en la tercera y quinta ampliación de demanda. QUINTO.- Con exclusión de los anteriores preceptos, se reconoce la validez del Decreto 824, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de julio de dos mil ocho; así como del Decreto 938, publicado en el mismo periódico el quince de octubre de dos mil ocho y los Decretos 994, 997, 998, 999, 1000 y 1003, publicados el doce de noviembre siguiente. SEXTO.- Esta sentencia surtirá sus efectos en el plazo y en los términos precisados en el último considerando de este fallo. SÉPTIMO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Gudiño Pelayo presentó ante el Pleno la propuesta relativa al tratamiento que podría darse al planteamiento de invalidez del artículo 50 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, señalando que los

argumentos respectivos son esencialmente iguales a los que se declararon infundados por unanimidad de votos en cuanto a que los artículos 40, fracción XXXVII y 89 de la Constitución Política del Estado de Morelos, violan el principio de división de poderes, por lo que propuso responder aquéllos con base en el estudio realizado respecto de estos últimos, lo que se aprobó por unanimidad de votos, dando lugar a que se modifiquen los respectivos puntos resolutivos para reconocer la validez del Decreto 889 impugnado relativo a la modificación del artículo 50 de la citada Ley Orgánica.

A continuación el señor Ministro ponente Gudiño Pelayo señaló que en cuanto a la declaración de invalidez de la porción normativa del párrafo décimo del artículo 89 de la Constitución del Estado de Morelos que indica “libre y soberanamente” no obstante lo infundado del concepto de invalidez examinado se advierte, en suplencia de la queja, que debe declararse la inconstitucionalidad de la citada porción normativa.

En ese tenor, manifestó que en el caso concreto, se combatió de manera íntegra el artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Morelos, por considerar que, entre otros principios, vulnera el de división y equilibrio de poderes a que se hizo referencia, en relación con lo previsto en el diverso 40, fracción XXXVII, del propio ordenamiento constitucional, de lo que se desprende que la Constitución

del Estado de Morelos establece como facultad exclusiva del Congreso local la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

Agregó que dicha facultad del Congreso no sólo se encuentra limitada al nombramiento de los Magistrados, sino a su designación para un nuevo período, en el entendido que si el Congreso determina que esto último no procede, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del período para el que fue nombrado, en el sentido de que para decidir sobre tales cuestiones, el Consejo de la Judicatura elaborará un dictamen técnico en el que analizará y emitirá opinión sobre la actuación y desempeño de los Magistrados que concluyan su período; que constituirá un elemento más, para la evaluación del Magistrado que concluye sus funciones.

En ese orden, tal facultad de designación y ratificación no resulta inconstitucional en sí misma considerada; sin embargo, genera una contravención al orden fundamental, consistente en que esa potestad de elección pueda ejercerse de manera “libre y soberanamente” tal como se establece en el párrafo décimo del citado artículo 89, en vulneración del Poder Judicial del Estado de Morelos, pues ello permitiría que la libertad y soberanía de un Poder decidiera sobre la integración de otro, pues según se aprecia, los únicos parámetros para equilibrar ese tipo de determinaciones del

Congreso del Estado, se sostienen en el requisito de las dos terceras partes de la integración del Congreso; y la valoración de un dictamen técnico requerido al Consejo de la Judicatura local, cuya ponderación únicamente sirve como un elemento más entre todos los que establezca el órgano político del Congreso.

El señor Ministro ponente Gudiño Pelayo añadió que los términos “libre y soberanamente” contenidos en el décimo párrafo del artículo 89, califican al tipo de decisión que debe tomar el Congreso Local, por lo que el hecho de que el precepto impugnado signifique normativamente que las decisiones que tome el Congreso del Estado en materia de nombramientos y ratificaciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia son supremas, contradice lo previsto en los artículos 17, párrafo quinto, y 116, fracción III, constitucionales, así como la interpretación que de él ha venido realizando el Tribunal Pleno.

Manifestó que el artículo 17 de la Constitución Federal establece como uno de los principios de la jurisdicción que tanto a nivel federal como local, las leyes deberán garantizar la independencia de los tribunales; disposición que el artículo 116, fracción III, del propio ordenamiento reitera, refiriéndose en modo específico a los Jueces y Magistrados de los Estados, cuya independencia en el ejercicio de funciones, deberá también garantizarse por las Constituciones y Leyes Orgánicas respectivas. Además, la Suprema Corte de

Justicia de la Nación ha sostenido en repetidas ocasiones que en los procesos decisorios similares deben ceñirse a las exigencias constitucionales de motivación y fundamentación, considerando que el nombramiento o la ratificación de los Magistrados son actos de gran trascendencia institucional y jurídica, por lo que se debe exigir que, al emitirlos, los órganos competentes para ello cumplan con las garantías de fundamentación y motivación incluso de manera reforzada, es decir, que de ellas se desprenda que realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal y hueca de la normatividad aplicable, por lo que son aplicables los criterios de rubro: *“RATIFICACIÓN O NO DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. LA DECISIÓN CORRESPONDIENTE ES UN ACTO QUE TRASCIENDE LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE ESTÉ DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA”* y *“RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”*.

En ese orden, manifestó que el artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Morelos resulta inconstitucional al determinar que la decisión sobre la designación y ratificación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado se realizará en forma libre y soberana por el Congreso Local, por lo que el concepto de invalidez aludido, suplido en su deficiencia, resulta fundado.

Además, destacó que la expresión “libre y soberanamente” de la norma impugnada origina un estado de inseguridad jurídica al establecer que las decisiones del Congreso Local tendrán ese carácter, cuando constitucionalmente es sabido que las mismas no pueden ser tomadas sin una debida fundamentación y motivación, por lo que la contradicción terminológica que se crea, produce inseguridad jurídica, pues el mensaje de la norma colisiona con la naturaleza misma del proceso de nombramiento y ratificación de los Magistrados, lo que sería como afirmar que tales decisiones deben ser, al mismo tiempo, fundadas y motivadas, sujetas al control racional del Derecho y discrecionales y soberanas, absolutamente libres e independientes de cualquier consideración. La naturaleza constitucional de tales decisiones no permite, pues, la posibilidad de que el legislador las caracterice como soberanas y discrecionales.

En congruencia, sostuvo que las decisiones que al respecto adopte el Congreso del Estado deberán encontrarse fundadas y motivadas con base en los diversos requisitos de elegibilidad que se encuentran establecidos en distintos preceptos de la propia Constitución del Estado, tales como los enunciados en el artículo 90, fracción VII, de la Constitución local.

En ese tenor, y por los argumentos señalados, estimó que debe declararse la invalidez de la porción normativa

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

“libre y soberanamente” contenida en el párrafo décimo del artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Morelos, para quedar como sigue:

“Artículo 89.- [...].

El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide sobre la designación de los Magistrados, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura. Si el Congreso resuelve que no procede la designación para un nuevo período, el magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del período para el que fue nombrado.”

Asimismo, recordó que en similares términos se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver en sesión de veinte de enero de dos mil nueve, la controversia constitucional 32/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California, por unanimidad de votos en el referido tema.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra del proyecto en virtud de que a su juicio en las controversias constitucionales 12/2002 y 14/2001 ya se acotó el alcance de la suplencia de la deficiencia en la inteligencia de que el legislador previó que en su carácter de actor éste tendría la carga procesal de señalar en la demanda cuáles son los conceptos de invalidez, esto es, los razonamientos jurídicos que estimara pertinentes para

sostener la inconstitucionalidad de la norma general, o del acto impugnado, deber del cual no se le puede relevar por disposición expresa de la ley, ya que constituye un procedimiento dispositivo donde es necesario que las partes conozcan a plenitud los planteamientos que se hacen valer, por lo que la suplencia se encuentra sujeta a parámetros mínimos que permiten su funcionalidad, pues la contienda debe resolverse conforme a la litis, limitándose el estudio a los puntos planteados por las partes, sin invocar otros que la actora no hubiere señalado o no hubiere hecho valer, destacando que el artículo 40 de la Ley Reglamentaria se refiere a suplir la deficiencia de la demanda, no la ausencia total de argumento, por lo que suplir la demanda ante la ausencia respectiva implicaría que este Alto Tribunal no tuviera límites para dictar sus fallos en controversia constitucional, lo que rompería con la naturaleza procesal de este medio de control y no tendría razón de ser llamar a la parte demandada a defenderse, si este Alto Tribunal pudiera resolver algún concepto de invalidez no expuesto por el actor, respecto del cual evidentemente el demandado no tuvo oportunidad de alegar.

En el citado asunto, además, se concluyó que todo análisis que se realice en una controversia constitucional exige de un planteamiento jurídico formulado por la actora, introducido por ella como materia de la litis, y respecto al cual se hubiera formulado algún concepto de invalidez, en términos del artículo 22 de la Ley Reglamentaria de la

materia, consideraciones sobre las que estimó estar de acuerdo, pues es necesario que exista un principio de impugnación para que este Alto Tribunal supla la deficiencia, pero no la ausencia de impugnación, estimando que en el caso concreto no existe un principio de impugnación.

El señor Ministro Góngora Pimentel señaló que en el caso no se advierte necesario suplir la deficiencia de la queja ya que en el concepto de invalidez se impugna esencialmente la forma de designación y ratificación de los Magistrados locales al estimar que genera un desequilibrio y violación del principio de división de poderes, por lo que si el nuevo sistema se regula en los artículo 40, fracción XXXVII y 89 de la Constitución del Estado de Morelos, es consecuente que se analicen las reglas previstas en esos preceptos, pues ello entraña el contenido de la impugnación realizada, en la inteligencia de que la suplencia de la queja en una controversia constitucional tiene la relevante función de corregir los errores en la cita de los preceptos y examinar en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada. Enseguida dio lectura al artículo 30 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, estimando que en el caso concreto no es necesaria la suplencia ya que en los conceptos de invalidez se precisa que en dichas normas se asume una posición totalitaria del Poder Legislativo al reservarse como de su exclusiva competencia la integración de ternas para la designación de los Magistrados, generando

la vulneración del principio de división de poderes. Bajo este argumento el proyecto se analizan aquellos preceptos constitucionales locales que formaron parte de las reformas impugnadas y que se refieren al tema de la designación y ratificación de los Magistrados locales, reconocidos en los artículos 40, fracción XXXVII y 89 constitucionales del Estado de Nuevo León, todo lo cual forma parte de la esencia de lo reclamado a través del citado concepto de invalidez. A pesar de lo anterior, si se requiere acudir a la suplencia de la queja compartiría la propuesta del señor Ministro Gudiño Pelayo en cuanto a que la porción normativa se estima inconstitucional.

El señor Ministro Franco González Salas agradeció al señor Ministro Gudiño Pelayo el estudio que se propone. Además, señaló estar en contra de la propuesta respectiva, ya que de los conceptos de invalidez estimó que no se planteó la violación que se estima declarar fundada.

En cuanto a la expresión “libre y soberanamente” precisó que los argumentos que sostienen la propuesta de declaración de invalidez son la violación al principio de división de poderes y que se trate de facultades discrecionales, indicando que no comparte el concepto de soberanía que se propone en el proyecto, el cual se ha discutido durante más de dos siglos.

En ese contexto recordó que conforme al diccionario “soberanamente”, quiere decir: “con soberanía extremadamente, altamente”; con soberanía quiere decir: “cualidad de soberano, autoridad suprema del poder público, alteza o excelencia no superada en cualquier orden inmaterial, orgullo, soberbia o altivez”; de manera que existe una soberanía nacional que reside en el pueblo. Y “soberano” quiere decir: “el que ejerce o posee la autoridad suprema independiente, elevado, excelente y no superado”.

Por ende, estimó que se podría salvar con una interpretación conforme señalando que el Congreso resuelve libre y soberanamente con base en lo establecido en la Constitución Local respectiva, sin que ello sea discrecional y a que dicho Congreso no podrá actuar de manera libérrima, pues de lo contrario sería necesario modificar las consideraciones anteriores ya que se violentaría la ya superada facultad de hacer la convocatoria y designar libre y soberanamente a los referidos Magistrados.

Incluso, estimó que no se sostiene el argumento consistente en que “Es que esa potestad de elección puede ejercerse de manera libre y soberanamente, como se establece en el párrafo décimo del citado artículo 89, en vulneración del Poder Judicial del Estado de Morelos, pues ello permitiría que la libertad y soberanía de un Poder decidiera sobre la integración de otro” y recordó que se refiere a la cabeza del Poder Judicial de un Estado, que se

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

equipara a la cabeza del Poder Judicial Federal, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde intervienen dos Poderes y el Poder Judicial no interviene para la designación de los Ministros; consecuentemente, estimó que se trata de un argumento muy cuestionable.

Además, agregó que en todo caso los Magistrados que se vieran afectados podrían acudir al juicio de amparo para impugnar las atribuciones que se ejercieran sin apegarse al marco constitucional aplicable, por lo que indicó que votaría en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano después de precisar las posturas anteriores, manifestó que la suplencia de la queja no puede ser restringida y debe entenderse que existiendo la objeción a un precepto de una norma impugnada es suficiente para que se estudien argumentos que no se expresaron, por lo que en el caso concreto se manifestó votaría a favor de la propuesta del señor Ministro Gudiño Pelayo.

En cuanto a la soberanía recordó que la Constitución la deposita en los tres Poderes de la Unión, sin menoscabo de que tradicionalmente se estime que aquélla reside en el Poder Legislativo. Además, se toma en cuenta que la soberanía implica libertad absoluta, lo que consideró una conceptualización equivocada, estimando que en el caso concreto se trata de actividades regladas por la Constitución

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

General, la respectiva Constitución Local y la jurisprudencia que al respecto ha emitido este Alto Tribunal; incluso, señaló ser innecesario definir el concepto de soberanía y, menos aún, dar validez a una determinada definición.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó la diferencia entre la suplencia de la queja y examinar en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada, ya que la primera permite introducir correcciones, en cambio en las controversias constitucionales cuando se faculta para atender en su conjunto los razonamientos lo consideró como una facultad de mayor relevancia que permite esclarecer el sentido con el que se promovió una demanda de esa naturaleza, máxime que en ese tipo de juicios está en juego la supremacía constitucional en relación con la distribución de funciones entre las entidades políticas y los órganos del Estado Mexicano, por lo que estimó que el señor Ministro ponente no hizo referencia específica a la suplencia de la queja, señalando que a su juicio la propuesta versa en atender a lo efectivamente planteado.

Por otro lado, hizo referencia a los antecedentes de las demandas respectivas y recordó que lo planteado es que las normas impugnadas impiden una adecuada designación de los Magistrados locales.

En ese tenor, estando impugnado el artículo 89 de la Constitución respectiva, lo cierto es que debe entenderse como un sistema, dentro del cual resulta contradictorio que aparezca la posibilidad de decidir libre y soberanamente, lo que puede dejar sin efectos la aplicación de las reglas previstas en la propia Constitución. Agregó relevante la interpretación conforme del señor Ministro Franco González Salas, sin embargo, se podría leer la porción en comento como una excepción a las reglas expresas, siendo mejor eliminar una expresión que rompe con el sistema que matizarla, existiendo incluso complicaciones respecto de la forma de impugnarla posteriormente.

Agregó que esta conclusión no rompería con la colaboración de poderes para el nombramiento de Magistrados, pues no existió objeción a la participación del Poder Legislativo sino al ejercicio de facultades sin límite.

El señor Ministro Azuela Güitrón se manifestó a favor de la propuesta del señor Ministro Gudiño Pelayo, además, indicó que cuando el legislador no precisa con detalle el alcance de alguna institución, su intención fue que el juzgador la fuera precisando. En ese tenor, estimó que la suplencia de la demanda equivale a la suplencia de la queja, por lo que lo establecido en materia de amparo al respecto puede ser aplicable a las controversias constitucionales.

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

Enseguida recordó que la suplencia de la queja inició en materia penal y si bien se ha cuestionado por el efecto que tiene sobre el equilibrio de las partes, es necesario no perder de vista que sí existía el planteamiento respectivo siendo carga de la parte contraria hacer valer sus defensas.

Además, señaló que la suplencia de la queja se ha extendido a otras materias como la laboral, en el caso de los trabajadores; en materia agraria, donde incluso se suplirá ante la ausencia total de conceptos de violación respecto de los actos reclamados.

En el caso de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, mencionó que en aquéllas el artículo 40 de la Ley Reglamentaria hace referencia a la suplencia de la demanda, cuyo alcance se ha venido precisando en diversas tesis jurisprudenciales, sin que exista una regla estricta sobre hasta dónde puede llegar la suplencia, siendo el caso concreto el que determine cómo se aplicará.

Agregó que en este asunto sí es necesario suplir la deficiencia de la demanda, recordando el alcance que se ha dado a la suplencia de la queja en las acciones en materia electoral.

Incluso, señaló que al plantearse la inconstitucionalidad del precepto respectivo y advertirse la existencia de

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

porciones normativas inconstitucionales es necesario suplir la deficiencia de la queja.

Por otra parte, sostuvo que al indicar la norma impugnada “soberana y libremente” no es posible arribar a una conclusión diversa pues ello implicaría apartarse del alcance del texto respectivo; por otro lado, en cuanto a la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo mencionó que con base en la porción normativa que se pretende invalidar se podría sostener que el amparo sería improcedente contra los respectivos actos de nombramiento de Magistrados locales, por lo que no compartió la propuesta de interpretación conforme, la que podría afectar las posibilidades de defensa de aquéllos.

En ese orden, agregó que a diferencia de lo que sucede en el caso de los cuerpos colegiados, los actores en un juicio tienen un plazo para presentar sus demandas, lo que puede provocar que a los promoventes no se les ocurra plantear todo los vicios que el Pleno pueda advertir, por lo que reiteró estimar que las porciones estimadas inconstitucionales sí afectan las defensas de los Magistrados locales y no son acordes a los principios establecidos en el artículo 17 constitucional, pues con dichas porciones se afecta la independencia de esos servidores públicos, considerando que se trata de la violación más relevante. Por otro lado, estimó que se sumaría a cualquiera de las

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

propuestas para abordar el estudio, bien fuera por suplencia de la queja o por análisis integral de la demanda. También precisó que la invalidez propuesta no es contradictoria del reconocimiento de validez del resto del sistema impugnado.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó lo indicado en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, señalando que en el caso concreto se adherirá a la posición que prevalezca, siendo necesario hacerse cargo de la porción normativa que indica “libre y soberanamente”, sin que sea posible realizar una interpretación conforme, pues dicha expresión genera una situación de inseguridad jurídica que impacta al proceso de nombramiento de Magistrados locales.

El señor Ministro Silva Meza manifestó compartir en lo esencial la propuesta del señor Ministro Gudiño Pelayo, la cual se basa en el análisis integral de la demanda para resolver la cuestión efectivamente planteada; por lo que se refiere a las expresiones contenidas en el artículo 89 impugnado, sobre una facultad libre y soberana del Congreso para resolver sobre los nombramientos, también las estimó inconstitucionales, siendo conveniente eliminarlas.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo con que la referida expresión podría generar las situaciones que se plantearon si la porción respectiva se lee

fuera de contexto, sosteniendo que para fijar su alcance no debe extraerse del sistema normativo al que pertenece, por lo que la interpretación conforme le daría sentido, sin necesidad de anular una expresión que por sí sola no genera mayores consecuencias.

El señor Ministro Azuela Güitrón manifestó que de suprimirse dicha expresión el precepto continuaría otorgando las mismas facultades, sin causar ningún daño al sistema.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que en el caso concreto podría estar de acuerdo en suprimir las referidas porciones, si no fuera porque en su razonamiento subyacen diversas consideraciones que difieren de la argumentación que sostiene su posición.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que su postura sobre la suplencia de la queja en la controversia constitucional es de gran amplitud incluso para tener por reclamados actos no impugnados, por lo que está a favor de la suplencia de la queja. Agregó que no tiene inconveniente en que exista interrelación entre la suplencia del error y el estudio global de los conceptos de invalidez planteados o de su recta interpretación por desarrollar un principio de defensa para convertirlo en algo eficaz que dé lugar a la resolución estimativa que se espera de este Alto Tribunal, y agregó que se requiere algo más elaborado y la focalización

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

de la porción normativa que se estima inconstitucional conforme al precedente.

Manifestó que tampoco le motiva alguna duda la propuesta de declaración de invalidez de la respectiva porción normativa, la cual no es conveniente interpretarla de manera conforme sin atender al sentido de esas palabras y que valdría la pena votar primero el tema de la suplencia de la queja y, posteriormente, el de la constitucionalidad.

Puesto a votación el tema relativo a si es factible suplir la deficiencia de la queja para tener por reclamado la porción normativa del párrafo décimo del artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Morelos que dice “libre y soberanamente” se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en la inteligencia de que la argumentación respectiva se sustenta en lo previsto en los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria de la materia. Los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández votaron en contra.

Puesto a votación el tema relativo a declarar la invalidez del párrafo décimo del artículo 89 de la Constitución del Estado de Morelos en la porción normativa que indica “libre y soberanamente” se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano,

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández votaron en contra y anunciaron que formularían voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el Considerando Séptimo “VIII. Retroactividad de la reforma constitucional, en lo que respecta a los ya nombrados Magistrados del Tribunal Superior de Justicia” (páginas de la trescientos cuarenta y nueve a la trescientos setenta y siete), en cuanto sustenta la propuesta contenida en punto resolutivo Cuarto de declarar la invalidez de los artículos sexto y séptimo transitorios del Decreto 824 publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de julio de dos mil ocho, por violentar la garantía de independencia judicial en su manifestación de estabilidad en el encargo.

El señor Ministro Gudiño Pelayo precisó los argumentos que presenta el proyecto para proponer la invalidez de los citados preceptos transitorios.

El señor Ministro Góngora Pimentel se manifestó en contra de la propuesta del proyecto, al considerar que los preceptos transitorios impugnados forman parte de la Constitución del Estado de Morelos y agregó que un artículo transitorio es una norma cuyos alcances tienen el objeto de

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

facilitar la transición entre la vigencia de la reforma constitucional propuesta con la redacción constitucional que la antecedió por lo que no puede aceptarse que exista contradicción entre una norma constitucional y la correlativa transitoria debido a que esta última tiene por objeto generar la condiciones que permitan la plena vigencia de la primera; sin embargo, señaló que esto no implica que en todos los casos exista imposibilidad de analizar estos preceptos transitorios, pues pueden presentarse supuestos en los cuales se advierta la existencia de una notoria confrontación entre la norma transitoria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que, a su parecer, no se presenta en el caso concreto.

Agregó que en los artículos materia de estudio se presenta un supuesto que obliga a estudiar el tema de la garantía de independencia judicial y mencionó que la controversia constitucional requiere precisar su análisis en los agravios que el Poder Judicial del Estado de Morelos estime que pueden causarle una afectación en su esfera, integración y buen funcionamiento; debido a que ello es lo que constriñe la naturaleza de ese medio de control constitucional, por lo que para delimitar estos alcances, se requiere tomar en cuenta la proyección de la garantía de independencia judicial desde diversas perspectivas: la primera, de carácter personal que tiende a proteger al juez considerado en su individualidad y consiste en el conjunto de características de su posición o estatus constitucional, y que

lo ponen al reparo de eventuales presiones de órganos estatales de naturaleza política, entre ellos: el Ejecutivo y el Legislativo y, la segunda, de carácter colectivo o institucional que tiende a proteger a la Judicatura en su conjunto frente a los demás Poderes del Estado y la tercera de carácter interno frente a la propia estructura del Poder Judicial; por lo que se considera que la controversia constitucional debe concentrarse en la garantía de independencia en el ámbito colectivo o institucional del Poder Judicial y bajo esta visión analizar el contenido de los artículos Sexto y Séptimo transitorios que se refieren a la forma en que entrará en vigencia la reforma constitucional del Poder Judicial Local, porque la afectación impugnada en los citados preceptos transitorios se concentra esencialmente en la posible afectación de los derechos adquiridos de los actuales integrantes del Tribunal Superior de Justicia, y citó un argumento expresado en un estudio similar realizado en la controversia constitucional 32/2007, vinculado con la inamovilidad judicial.

Por tanto, estimó que los artículos Transitorios Sexto y Séptimo, establecen la forma en que se llevará a cabo la transición entre el contenido de la reforma constitucional y su actual ejercicio del cargo, generando una sustitución, que al no ser inminente e inmediata, permite que el órgano judicial continúe con una integración de Magistrados que ajustarán su situación particular a la nueva redacción constitucional

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

aprobada, lo cual no se contrapone con la garantía de inamovilidad.

Sostuvo que la garantía de inamovilidad judicial, en su vinculación con la garantía de independencia judicial en su perspectiva institucional, debe concentrarse en el contenido de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal; por lo que estimó que en el caso concreto no se advierte un grado de afectación en el Poder Judicial Local, de manera que el estudio de los artículos Transitorios no es contrario a los criterios jurisprudenciales citados en el proyecto, debido a que éstos se refieren a la garantía de independencia e inamovilidad de los cargos, en el sentido de proteger la estabilidad en el cargo de los jueces y Magistrados, para que sólo por medio de ley, o por responsabilidades puedan ser removidos, lo cual sin duda constituye una importante protección a la independencia judicial.

Agregó que respecto a la posible afectación al presupuesto en razón de las pensiones y retiros, el artículo Séptimo Transitorio prevé el supuesto de que tales erogaciones deberán aprobarse en el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado de Morelos, de lo que se advierte que el Congreso local deberá agregar estas cantidades en el respectivo ejercicio presupuestal para evitar afectar los gastos inherentes a las labores del citado Poder Judicial, en tanto que en el ámbito de la garantía de independencia individual que tiende a proteger al juez

considerado en su individualidad, destaca el tema de la posible afectación de los derechos subjetivos, por la aplicación retroactiva de la ley en su perjuicio, debido a que los citados preceptos transitorios han variado la situación de que gozaban antes de las reformas constitucionales. No obstante lo anterior, manifestó que ello será materia de los juicios de amparo que actualmente se encuentran en la etapa de revisión, en los cuales podría valorarse la posible afectación a su esfera jurídica individual, en razón de la exigibilidad de su garantía de independencia, en especial considerando que en la redacción de los citados artículos Sexto y Séptimo Transitorios se establecen reglas específicas que pueden afectar o beneficiar a sus destinatarios, lo cual también se ha reflejado en aquellos Magistrados que han pedido su retiro voluntario.

Por estas consideraciones señaló no compartir el sentido de declarar la invalidez de los artículos Sexto y Séptimo Transitorios, ya que aun cuando exista una relación entre las garantías de acceso jurisdiccional, previstas en el artículo 17 de la Constitución Federal y la garantía de independencia protegida en el artículo 116, fracción III también constitucional, lo cierto es que las normas transitorias impugnadas no generan violación a la esfera institucional y competencial del Poder Judicial del Estado de Morales, ni tampoco son contrarias a los criterios que esta Suprema Corte de Justicia ha establecido respecto al tema de la independencia judicial.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que en cuanto a la retroactividad de la ley respecto de los Magistrados antes nombrados, comparte la propuesta del proyecto, debiendo estar debidamente acotado a los que fueron nombrados en términos del artículo 89 de la Constitución del Estado en su texto anterior, ya que conforme a este numeral tienen el respectivo derecho adquirido los Magistrados que fueron ratificados, los que se identifican en la norma transitoria como los que se designaron para un nuevo período, los que adquirieron la inamovilidad, prerrogativa que no tendrían los que se hubieren encontrado dentro de los primeros seis años.

Además, consideró necesario acotar el criterio propuesto, ya que en la controversia constitucional 9/2004 se determinó que el artículo 116, fracción III, constitucional protege la estabilidad en el cargo de los Magistrados y no su permanencia vitalicia, por lo que válidamente puede ser acotado su periodo lo que en el presente asunto se resuelve permitiendo la permanencia en el cargo exclusivamente en razón de que se atiende a la situación particular de los Magistrados que ya habían sido ratificados en el cargo, los que lograron su inamovilidad, sin que garantice su permanencia vitalicia, pues deberán atender a la norma que se refiere a las causas de retiro forzoso o por responsabilidades de alguna naturaleza.

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

Incluso, señaló que el precepto impugnado limita a los ratificados a permanecer hasta ocho años en el cargo contados a partir de su segunda designación, sin que en ningún caso puedan ocupar el cargo por más de catorce años porque se les aplicaría el retiro forzoso.

Agregó que en la controversia constitucional 32/2007 se sostuvo que este medio de control no es el idóneo para reclamar la violación a la garantía de irretroactividad, cuando se hace en referencia a la afectación de los derechos individuales de los Magistrados, como individuos, ya que la controversia constitucional está diseñada para dirimir conflictos competenciales entre órganos públicos y no para el resarcimiento de derechos fundamentales de las personas, para lo cual se prevé el juicio de amparo. Luego en el caso concreto, si se analiza el tema de la retroactividad atendiendo al de la independencia lo cierto es que sólo trasciende al destinatario final de la norma, es decir, a los Magistrados y también a quienes al momento de la entrada en vigor de esta norma tuvieran menos de catorce años en el ejercicio de su encargo, por lo que consideró que para impugnar la norma respectiva se requeriría de un acto concreto de aplicación a los Magistrados.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló estar en contra de la propuesta, ya que el artículo 116, fracción III, constitucional, habla de permanencia, en su párrafo

segundo, en tanto que en su párrafo quinto se refiere a la duración en el ejercicio del cargo.

Además, señaló que debe distinguirse entre la permanencia o inamovilidad que tiene una persona para ocupar el cargo durante el tiempo por el cual fue designado y la duración en el ejercicio del cargo, ya que lo garantizado constitucionalmente es la permanencia de los Magistrados, en tanto que por lo que se refiere a la duración en el cargo se prevé en la Constitución General una delegación a favor de las constituciones locales al señalar: “Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales”, de manera que se estaría frente a un doble sistema siendo difícil aceptar, que bajo la garantía de “permanencia” o “inamovilidad”, se genere una condición de un derecho a futuro, oponible al constituyente local provocando que éste no pueda modificar los plazos de la duración en el ejercicio del cargo.

En ese tenor si se garantiza a los Magistrados Locales la permanencia en el cargo, como garantía jurisdiccional, incluida la garantía de remuneración, estimó que esta garantía sí es oponible al legislador; en cambio, cuando no hay garantía constitucional sobre un período de duración del encargo, no existe la oponibilidad respecto de los ajustes que realice el constituyente local, a diferencia de lo que sucede con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

Judicial de la Federación y a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Agregó la relevancia de indicar que, en todo caso, el planteamiento respectivo podría hacerse valer en un juicio de amparo.

Incluso, señaló que en el caso concreto el Poder Judicial viene impugnando el sistema general de remoción de sus integrantes sin que esté abonando por un Magistrado en lo específico, lo que constituye una interrogante legítima, recordando que, lo relativo a la duración del periodo de ejercicio de la función jurisdiccional corresponde regularla al constituyente local, por lo que resulta cuestionable considerar que el propio constituyente pueda violar un derecho fundamental al ejercer la atribución delegada.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que el Poder Judicial Local sí estaba en aptitud de impugnar el sistema de nombramiento de Magistrados y su duración en el cargo, sin que se haya referido a garantías individuales sino a las jurisdiccionales, precisando que en el caso considera infundados los conceptos de invalidez del actor.

Además, señaló que en los conceptos de invalidez, en el primero se refiere a la violación de derechos adquiridos y en el segundo a la violación al principio de independencia

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

judicial, siendo conveniente analizar separadamente dichos conceptos.

Por lo que se refiere al principio de independencia judicial consideró que éste no se vulnera al establecerse un tope temporal.

Agregó que en la controversia constitucional 32/2007 se sostuvo que los impartidores de justicia tienen derecho a un descanso al llegar a una edad considerable, en tanto llevaron una encomienda hasta el extremo exigible, debiendo ponderarse que la estabilidad en el cargo no implica que el funcionario judicial lo tenga asegurado en forma vitalicia, además de que el plazo máximo favorece la rotación de los cargos públicos y la sustitución escalonada trae nuevos criterios y formas para solucionar los problemas evitando el anquilosamiento, lo anterior sin soslayar que la propia Constitución establece que los Magistrados locales durarán en el cargo el plazo que señalen las Constituciones Locales, lo que implica que el Congreso Estatal se encuentra facultado para modificar el plazo de duración.

Por ende, con base en lo previsto en el artículo 116, fracción III, constitucional, la inamovilidad y la permanencia en el cargo del Magistrado Local buscan asegurar el respeto a la independencia judicial y el límite temporal que se establezca no viola el principio de irretroactividad ni de independencia judicial, dado que el plazo no implica

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

interrupción en espacios de tiempo sino una clara continuidad en el puesto.

En cuanto a la violación de derechos adquiridos de los Magistrados recordó que en el precedente mencionado se sostuvo que en la controversia constitucional no es posible estudiar violaciones a derechos fundamentales de los titulares de dichos órganos.

También señaló que en la controversia constitucional 32/2007 se sostuvo: “La controversia constitucional no es el medio idóneo para reclamar la violación a esta garantía constitucional, cuando se hace en referencia a la afectación de los derechos individuales de los Magistrados; ello, porque el interés jurídico de los Magistrados como individuos no necesariamente se identifica con el interés del Poder Judicial como tal, y este medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos públicos y no para el resarcimiento de derechos fundamentales de las personas, de titulares de dichos órganos; para este tipo de protección el orden constitucional prevé el juicio de amparo, medio de control al que varios de los Magistrados acudieron en reclamo de sus derechos subjetivos. Consecuentemente, si la norma impugnada dispone que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en este caso de Baja California, no podrán ser considerados como trabajadores, tal circunstancia se traduce, en todo caso, en un problema de derechos

Sesión Pública Núm. 75

Lunes 6 de julio de 2009

individuales y no en uno de esferas de competencia. De este modo, la alteración del estatus jurídico de estos funcionarios no puede traducirse sin más en una “alteración al funcionamiento del Poder Judicial”.

Por ende, estimó que los respectivos conceptos de invalidez, estudiados de manera independiente, deben declararse infundados.

El señor Ministro Presidente precisó que el asunto y los demás continúen en lista.

Siendo las doce horas con cincuenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública que se celebrará el martes siete de julio de dos mil nueve, a partir de las once horas, y levantó esta sesión.

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