

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 36
O R D I N A R I A
LUNES 28 DE MARZO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del lunes veintiocho de marzo de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Proyecto de las actas de la sesión pública número uno solemne conjunta de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, así como la relativa a la sesión pública treinta y cinco, ordinaria, celebradas el jueves veinticuatro de marzo de dos mil once.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes veintiocho de marzo de dos mil once:

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

II. 1. 315/2010 Amparo en revisión 315/2010, promovido por ***** contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en la Ley General para el Control del Tabaco, en sus artículos 23, 25, 26 y 27, así como la derogación de los artículos 301, 308, 308 bis y 309 bis de la Ley General de Salud. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO: Se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO: Se sobresee en el juicio de amparo en los términos establecidos en la presente ejecutoria”*.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó que el asunto quedó en lista para continuar su discusión en esta sesión, manifestando que se obtuvo una intención mayoritaria de votos respecto del tema relativo a que el quejoso cuenta con interés jurídico en el presente asunto.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en la última sesión en la que se abordó el presente asunto, la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas hizo una consideración importante respecto a si debía subsistir la segunda causal de improcedencia, por lo que propuso que nuevamente diera lectura a su documento para retomar sus consideraciones.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó no compartir el tratamiento de la causal de sobreseimiento que se aplica en perjuicio del quejoso, toda vez que el artículo 103 constitucional establece el mandato de resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales, precisando que dicha violación constitucional reconoce el principio de supremacía constitucional al establecer que los tribunales de la Federación deben pronunciarse sobre las violaciones a las garantías individuales que reclamen los quejosos a través del juicio de amparo, lo que se establece como uno de los principales objetivos del Poder Judicial de la Federación.

Precisó que tanto el texto constitucional como la Ley de Amparo fijan las condiciones sobre las que debe desarrollarse la función jurisdiccional, por lo que el catálogo de casos en los que el legislador establece la improcedencia del amparo, debe entenderse como un listado taxativo y su

interpretación debe regirse siempre por el principio pro acción, de manera que ante la falta de una causal de improcedencia expresa a la luz de lo planteado en una demanda de garantías, el juzgador deberá optar por admitir la demanda y resolver los planteamientos expuestos por el quejoso, ya que se traduce en un mecanismo efectivo para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en términos de lo previsto en el artículo 17 constitucional, así como en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Indicó que el texto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución señala que no se puede dar efectos generales a las resoluciones por las cuales se concede el amparo y protección de la justicia federal a una persona; sin que prohíba que el juzgador se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto determinado, por lo que es necesario que este Tribunal, en primer lugar, se pronuncie sobre la existencia de las violaciones a los derechos fundamentales reclamados por el quejoso para, posteriormente, decidir sobre los efectos que debe tener dicho pronunciamiento.

Asimismo indicó que la regla establecida en la fracción II del artículo 107 constitucional y reiterada en el artículo 76 de la Ley de Amparo, constriñe al juzgador en cuanto a los alcances que pueda dar a su resolución, pero no impide que se pronuncie sobre la misma; por lo que consideró que este

Alto Tribunal debía establecer que existe una violación a los derechos fundamentales, para estar en posibilidad de pronunciarse sobre los efectos que debe tener la resolución en la que se reconoce la existencia de dicha violación.

Señaló que tampoco se desprende de dichos preceptos algún mandato que permita considerar que una demanda de garantías en la cual el Tribunal estime que la sentencia puede tener efectos generales, deba necesariamente ser considerada improcedente, recordando que el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional no es una causal de improcedencia del juicio de amparo, pues ésta se regula en el artículo 73 de la Ley de Amparo, tomando en cuenta que ninguna de sus fracciones prevé que el amparo es improcedente cuando se surte la hipótesis contemplada en el artículo 76 de dicho ordenamiento o de la fracción II del 107 constitucional, incluso en el caso de la fracción XVIII del artículo 73 en comento, la improcedencia debe ser el resultado de una disposición contenida en ley, por lo que consideró que las referidas causales de improcedencia deben estar expresamente contempladas en la ley, y la interpretación sobre su aplicación debe realizarse siempre a la luz del principio pro acción para resguardar el principio de supremacía constitucional y de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Precisó que el texto de la fracción II del artículo 107 constitucional no fija una causal de improcedencia sino un

condicionamiento al juzgador en relación con los alcances de su resolución; por ende, los referidos preceptos no pueden dar lugar a una causal de improcedencia, por lo que este Alto Tribunal debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos reclamados y, posteriormente, sobre los efectos de la resolución dictada en el juicio de garantías que debe tener en cada caso que se estime efectivamente que los actos reclamados violan los derechos fundamentales del quejoso, recordando que la citada fracción establece un condicionamiento a la sentencia que se dicte en un amparo, en tanto que el artículo 76 de la Ley de Amparo se limita a reproducir dicho condicionamiento y que ambos se refieren a las características que deben tener las resoluciones dictadas en los amparos; sin embargo, esto no implica necesariamente que el amparo deba ser declarado improcedente, pues sería como declarar que las afectaciones a los derechos fundamentales del quejoso no son justiciables con la consecuente violación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución y en el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

En ese orden, consideró que decretar el sobreseimiento por estimar que el otorgamiento del amparo resulta imposible, dada la previsión establecida en la fracción II del artículo 107 constitucional, se traduce en una violación al deber del Tribunal Constitucional en el sentido de tutelar el principio de supremacía constitucional y de identificar los

actos de autoridad que se oponen a los derechos fundamentales establecidos en el texto constitucional.

Asimismo, indicó que se traducen en una violación al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva establecido en el artículo 17 constitucional y en el diverso 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, así como al artículo 351 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que manifestó no compartir el proyecto en el sentido de sobreseer por esta causal de improcedencia.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia consideró audaz la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas ya que en un tema de derechos humanos en que está visto que no se podría concretar la sentencia concesoria que en su caso llegara a dictarse, propone realizar el estudio correspondiente y, posteriormente, definir los efectos, lo que podría llevar a que en todo amparo improcedente se haga el estudio de constitucionalidad por las mismas razones, recordando que las garantías individuales, tratándose de personas físicas son derechos humanos.

Estimó que los principios de economía procesal llevan a evitar la ociosidad de las decisiones de este Alto Tribunal, siendo ocioso analizar la constitucionalidad del acto reclamado si posteriormente se arriba a la conclusión de que no se pueden concretar los efectos del amparo, indicando que comparte la propuesta del proyecto en esta parte, en

cuanto a que la única forma de restituir al quejoso sería darle efectos generales a la sentencia de amparo, por lo que se manifestó en contra de la propuesta.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló compartir lo precisado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, recordando que la sentencia de amparo debe tener un interés evidentemente práctico y si bien es necesario avanzar en la protección de los derechos fundamentales, debe tomarse en cuenta que la regulación actual del juicio de amparo implica que su valor radica en el efecto práctico que pueda generar, por lo que su finalidad es restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, y por ello no puede perderse de vista que el objetivo del amparo es ese, por lo cual en el caso concreto, una vez superado el tema de interés jurídico, obligado por la votación mayoritaria anterior, se pronunciará en contra de la nueva propuesta, compartiendo la del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que desde la sesión anterior se manifestó a favor del sobreseimiento por falta de interés jurídico, precisando que se trata de una causa diversa respecto de la que la mayoría de los señores Ministros determinara que no prospera, por lo que no se estaría en el caso de determinar si se entra o no al estudio de fondo, considerando que en el caso, sí es aplicable; pues de lo contrario sería innecesario conceder el amparo si su

Sesión Pública Núm. 36

Lunes 28 de marzo de 2011

efecto no fuera el retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación respectiva.

Señaló que existen diversas tesis de la Primera Sala respecto de sobreseimientos similares en los que no se concretan los efectos de los actos reclamados.

Manifestó que la propuesta implica un cambio definitivo que anula las causas de improcedencia perdiendo de vista que se está en un procedimiento jurisdiccional, respecto del cual existen reglas que son aplicables a todos los procedimientos, recordando que las causas de improcedencia de alguna manera equivalen a lo que en un juicio ordinario serían las excepciones, preguntándose qué caso tendría desconocer, por ejemplo, que han cesado los efectos de un acto reclamado, cuando ya no podrían concretarse los efectos del amparo, siendo que existen diversos asuntos que sí son procedentes donde debe entrarse al análisis de fondo que, en su caso, permita restituir a los quejosos en el goce de sus garantías, por lo que reiteró que en esta sesión nuevamente se manifestará por el sobreseimiento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas ha sido malinterpretada pues no ha sostenido que en cualquier juicio de amparo no deban tomarse en cuenta las causas de improcedencia. Estimó

Sesión Pública Núm. 36

Lunes 28 de marzo de 2011

que la referida propuesta consiste en reflexionar si una causa de improcedencia no prevista constitucional o legalmente, como es la consistente en que los efectos del fallo no pueden concretarse, puede válidamente aplicarse, máxime que las causas de improcedencia son de aplicación estricta.

Estimó que se están presentando asuntos novedosos que requieren de imaginación y creatividad para dar respuesta a través del juicio de amparo, considerando que si las causas de improcedencia son de orden público y de aplicación estricta es válido cuestionarse sobre la aplicación de una causa de improcedencia no prevista expresamente.

Manifestó que conforme a lo previsto en el artículo 80 de la Ley de Amparo en el caso concreto difícilmente los efectos del amparo podrían concretarse, lo que estimó es un tema diferente a la procedencia, por lo que podría analizarse si en el juicio de amparo, a pesar de la relatividad de las sentencias, pueden existir otras que no impliquen estrictamente lo que se ha entendido en términos del citado precepto, por lo que se manifestó a favor de la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que estuvo de acuerdo en flexibilizar el concepto de interés jurídico respecto de lo cual indicó sus razones, manifestando también reservas, por lo que se separó de algunas

consideraciones del proyecto, considerando que existen elementos que permiten flexibilizar el concepto de interés jurídico, precisando que indicó la existencia de una entrada y una salida constitucional y señaló que el concepto de interés jurídico se puede flexibilizar al tratarse de un concepto no constitucional sino legal en el que no se definía su alcance, por lo que el Poder Judicial de la Federación y en específico, este Alto Tribunal, le han dado contenidos, alcances y sentido.

Señaló compartir la segunda parte del proyecto, considerando que no se trata de un problema de interpretación. Indicó que las causas de improcedencia deben estudiarse de oficio por ser de orden público y en el caso existe un valladar infranqueable en la fracción II del artículo 107 constitucional, sin advertir cómo se puede admitir la procedencia del juicio de amparo cuando los efectos de la sentencia no se pueden concretar, ya que dicho numeral restringe los efectos de las sentencias de amparo, al impedir que tengan efectos generales y que no se puedan individualizar.

Consideró que la consecuencia del criterio que ahora se propone implicaría que de ser inconstitucional el precepto impugnado la sentencia contendría únicamente una declaración general sobre el precepto, por lo que se manifestó a favor de esta segunda parte y reservó su

derecho para formular voto concurrente separándose de algunas cuestiones.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó compartir la propuesta del proyecto en cuanto al sobreseimiento por imposibilidad de que se concreten los efectos del amparo. Agregó que se trata de una causa de improcedencia inherente a la naturaleza de la acción de amparo. Dio lectura a la fracción II del artículo 107 constitucional, señalando que la interpretación a contrario sensu de este precepto genera una causa de improcedencia que está prevista de manera general en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en el cual se toma en cuenta que el legislador no podría precisar todas las causas de improcedencia que pudieren presentarse. Agregó que de la lectura de las causas de improcedencia previstas en ese precepto ordinario se advierte que éstas guardan relación con la posibilidad de la eficiencia de la sentencia de amparo sin que se pueda ir más allá de lo que ésta debe pretender, es decir, sobre la finalidad de la acción, pues si ésta no se puede dar en los términos del artículo 107 constitucional, el amparo no podrá proceder, independientemente del tema sobre el que verse.

Indicó que la sola razón de que se defiendan los derechos fundamentales no exime de las limitaciones de la acción que se intenta, por lo que en el caso concreto no se podría aceptar la procedencia del amparo sin afectar lo

Sesión Pública Núm. 36

Lunes 28 de marzo de 2011

previsto en la fracción II del artículo 107 constitucional, considerando que incluso dicha causa con la de falta de interés jurídico concurren y sin menoscabo de que pudiera modificarse la regulación del juicio de amparo, lo que no obsta para estar obligados a aplicar la normativa actualmente vigente, por lo que manifestó coincidir con lo señalado por los señores Ministros Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia y Luna Ramos respecto del sobreseimiento por esta causa.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que la tutela judicial efectiva es la que tiene efectos, sin que una sentencia de amparo declarativa pueda tener efectos, ya sean generales o individuales, considerando que lo contrario sería dejar de lado la fracción II del artículo 107 constitucional e incluso al artículo constitucional. Compartió los adjetivos de novedosa y audaz de la propuesta que se analiza, mas no creativa.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reconoció la solidez técnica de las objeciones a la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas; sin embargo, precisó que no se trata de hacer de lado a la Constitución o a la Ley de Amparo, sino que se está analizando qué métodos interpretativos son los más adecuados para cumplir con las finalidades proteccionistas tanto de los derechos fundamentales como del juicio de amparo.

Indicó que en éstos y en otros aspectos son válidas diversas interpretaciones, siendo en todo caso necesario llegar a una discusión argumentativa de lo más conveniente y más ajustado al compromiso de este Alto Tribunal, más allá de cualquier calificativo de moderno o progresista, pues de lo que se trata es de demostrar que del análisis del texto sujeto a interpretación se pueden realizar interpretaciones literales o gramaticales o bien sistemáticas y teleológicas de otro nivel argumentativo, precisando que siempre ha preferido estas últimas que no convierten a los tribunales en legisladores.

Estimó que la fracción II del artículo 107 constitucional no establece una causa de improcedencia pues se refiere a los efectos de las sentencias una vez que ya se determinó la inconstitucionalidad del acto reclamado, dando lectura a dicho numeral y señalando que en él no se prevé lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Amparo. Consideró que se está planteando la discusión dividiendo los temas, al sostener que salvo que haya una causal de improcedencia específica, tampoco ayuda la última fracción del artículo 73, porque indica que en los demás casos la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley, e incluso, para quienes sostienen criterios interpretativos restrictivos, el citado artículo 73 no lo sostiene ni prevé que se resolverá sin técnica, sino conforme a lo previsto en la ley, reiterando que ni ésta ni la propia Constitución prevén dicha causa de improcedencia.

En ese tenor, se propone dividir la discusión para definir si con independencia de los efectos prácticos que genera la improcedencia, entonces, se entrará al fondo del asunto y, después, se atenderán sus efectos, lo que estimó correcto porque los nuevos retos requieren nuevos criterios interpretativos y tanto la Ley de Amparo como la Constitución son susceptibles de múltiples interpretaciones. Recordó que en la ocasión anterior al resolver el tema relativo al interés jurídico, se obtuvo una decisión mayoritaria que rompió con una tradición, lo que consideró que fue para bien del juicio de amparo, por lo que se manifestó a favor de la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas en el sentido de que da un paso adelante.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que para la resolución del problema parecería que se está utilizando lo que se encuentra en la propuesta de reforma constitucional; sin embargo, con el voto de Zacatecas, del jueves veinticuatro de marzo, se cuenta con una reforma constitucional en el sentido de la apariencia del buen derecho; sin embargo, parecería que no se está empleando de esa manera.

Indicó que se presenta un juicio de amparo, se analizan las condiciones de la violación, y antes se define si existe o va a existir la posibilidad de determinar las características de los efectos en función del caso concreto, por lo que sin haber

estudiado la violación, se analizaría un poco el fondo, dando una apariencia de mal derecho o de mal efecto y, consecuentemente, en función de esta situación, se establece una improcedencia del juicio de amparo.

Indicó que presentó el proyecto en el sentido tradicional; sin embargo, consideró interesante la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, toda vez que en principio, debían determinarse las condiciones por las que se estima que se produjo de manera concreta la violación constitucional, en razón de las normas constitucionales que se aducen violadas, para plantear entonces lo relativo a los efectos, en donde se podrían encontrar con una limitante de si se pueden o no desplegar los efectos generales o los individuales, conforme a lo previsto en el artículo 107 constitucional; sin embargo, sostener que sin tener clara la violación que se produjo y cómo se produjo, se dejaran de construir o determinar los efectos, lo que produciría una situación compleja.

Precisó que como lo indicó la señora Ministra Luna Ramos en alguna intervención, en casos como el del interés, la personalidad, la cesación de efectos, la cosa juzgada, la litispendencia o cualquiera de los consignados en el artículo 73, son diferencias muy marcadas que no permiten asimilar esas causales de improcedencia con la que se está analizando porque el amparo es un proceso y tiene un conjunto de reglas que determinan las condiciones en las

cuales alguien se puede presentar, así como las etapas procedimentales, por lo que si alguna persona no tiene interés, carece de personalidad o está impugnando un acto que ya fue juzgado en otro proceso, no existirán alternativas; sin embargo en el caso concreto, se podría emplear la metáfora de la paradoja de la apariencia del mal derecho, respecto a que sin conocer claramente la violación constitucional y sus efectos, surgiría la interrogante de cómo se puede saber que el amparo no puede generar ningún tipo de efecto posible, por lo que consideró que sí se debía dar en un principio procesal congruencia completa a la demanda, para analizar íntegramente la violación, determinar si ésta se ha producido para poderse pronunciar en una sentencia sobre si eso es posible de obtener o no un efecto con la limitante todavía en vigor, de los efectos relativos de la sentencia de amparo, considerando que debía hacerse al revés, pues primero se tendría que hacer un juicio en este sentido.

En cuanto al interés práctico que debe tener el juicio de amparo estimó que es necesario determinar la violación constitucional respectiva, pues de lo contrario habrá una parte de una argumentación oculta en la propia sentencia que no se va a poner al conocimiento del quejoso en el sentido de que sin haber determinado la existencia de una violación se da la imposibilidad de generar al quejoso determinados efectos, lo que consideró que no podría determinarse de esa manera.

Por ende, se manifestó por la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas en el sentido de que señaló que “Sólo respecto a los casos donde estemos usando la causal de efectos” lo que no implica que será en todos los demás casos pues en primer lugar, se debería determinar la existencia o no de la violación; en segundo, las razones de la violación; y en tercero, la posibilidad o no de concretar los efectos a partir de las razones anteriores, lo que sólo podría hacerse en ese orden.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó que no interpretó mal la propuesta materia de análisis, ya que la propuesta del proyecto es que en el caso se da una causa de improcedencia, lo que no se ha discutido ya que se ha omitido ésta ante la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, estimando conveniente someter a votación si se está ante una causa de improcedencia ante la imposibilidad de otorgarle a una sentencia de amparo efectos personales y concretos limitados a quien la promovió.

Consideró que en cuanto a lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que la Constitución General no establece la respectiva causa de improcedencia debe tomarse en cuenta que ésta únicamente prevé las bases generales del juicio de amparo sin que prevea regla alguna sobre la improcedencia de ese juicio

contra actos de particulares o de autoridades extranjeras recordando los asuntos en los que se ha reflexionado sobre la improcedencia del amparo contra ese tipo de actos.

Estimó que no se ha referido a un mal derecho sino que en el caso, no se sabe si el estudio de fondo llevará a declarar la constitucionalidad o la inconstitucionalidad; en tanto que sí es posible determinar que imputándose la violación al contenido normativo de una ley a un acto legislativo, no se puede en el caso concreto dar efectos a la sentencia de amparo, que quedarán limitados a la persona del quejoso.

Indicó que el proyecto sostiene que se trata de una causa de improcedencia, porque no tendría sentido tener una sentencia que no pueda generar efectos, por lo que se manifestó a favor de que se trata de una causa de improcedencia, recordando el caso en que se decidió en ese sentido respecto de la cigarrera “*****”, a la que se le sobreseyó el juicio porque el efecto, en caso de otorgársele el amparo, habría sido dar efectos generales.

Por ende, se manifestó a favor del proyecto que propone que es una causa de sobreseimiento, manifestándose en pro de la economía procesal.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que la esencia del juicio de amparo es restituir al quejoso en el

goce de las garantías violadas, estimando que si bien no siempre es necesario realizar el estudio sobre si ello será posible en un amparo, lo cierto es que ello se realiza cuando resulta obvio que no se podrán concretar los efectos del amparo, como resulta cuando se requiere que la sentencia tenga efectos generales. Recordó que una vez votado que no hay interés jurídico, tema ya superado, surge la interrogante sobre cuándo realizar el referido estudio previo, considerando que ello es la dicha inicua.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo permite advertir causas de improcedencia que derivan de otros preceptos legales, en la inteligencia de que existen diversas tesis de esta Suprema Corte en las que se han realizado las interpretaciones que permiten advertir causas de improcedencia que no están previstas en las primeras diecisiete fracciones de ese numeral, como es el caso de los actos derivados de consentidos.

Mencionó que primero se debe analizar si se concede el amparo y después si los efectos harían nugatorias diversas causas de improcedencia previstas expresamente, como el caso de cesación de efectos y sus variantes.

Además dio lectura a la tesis de la Primera Sala que lleva por rubro y texto: “RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LOS TRABAJADORES DEL SEGURO

SOCIAL. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR LOS PATRONES CONTRA EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 277 D Y 286 K DE LA LEY DE ESE INSTITUTO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE AGOSTO DE 2004, PARA EL EFECTO DE QUE SE LES EXIMA DEL PAGO DE LAS CUOTAS, CONTRIBUCIONES Y APORTACIONES DESTINADAS A DICHO RÉGIMEN. El citado artículo transitorio autoriza al Instituto Mexicano del Seguro Social a disponer de su presupuesto con cargo a las cuotas, contribuciones y aportaciones que conforme a la Ley del Seguro Social debe recaudar y recibir, para aportar cantidades al régimen de jubilaciones y pensiones respecto de sus trabajadores, jubilados y pensionados que ostenten cualquiera de esas condiciones hasta antes de la entrada en vigor del referido decreto. Ahora bien, si los patrones impugnan dicho precepto por estimarlo violatorio de las garantías de justicia tributaria y destino al gasto público, contenidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por aplicar las cuotas obrero patronales a fines distintos a este último; pretendiendo que se les otorgue el amparo para el efecto de que se les exima del pago de las aludidas contribuciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el numeral 80, a contrario sensu, ambos de la Ley de Amparo y, por ende, debe sobreseerse en el juicio de garantías. Ello es así,

Sesión Pública Núm. 36

Lunes 28 de marzo de 2011

porque al ser de carácter positivo el precepto reclamado, de resultar fundados los conceptos de violación, el efecto de la sentencia sería el de restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. Sin embargo, existe imposibilidad jurídica de concretar a su favor los efectos de la protección federal, porque la obligación del pago de las cuotas obrero patronales no proviene del precepto impugnado, sino del artículo 15, fracciones III y VI, de la Ley del Seguro Social, por lo que dicha obligación subsistiría por disposición expresa de este precepto, además de que la protección constitucional tampoco podría tener el efecto general de derogar el artículo reclamado”.

Estimó que se trata de un criterio externado de manera regular por la Primera Sala y que tal vez pudiera modificarse.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que no tuvo la intención de hacer perder el tiempo ni que se trate de una sentencia que se guarde en una egoteca, sino que su propuesta es que una vez remontado en este asunto el tema del interés jurídico, no otra causa de improcedencia, se revise si existe o no la violación aducida, con independencia de los efectos que pudiera tener la declaración de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que no se refirió a la palabra inocua sino inicua, siguiendo a un poeta.

Sesión Pública Núm. 36

Lunes 28 de marzo de 2011

Felicitó a la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas por su documento, recordando que aún faltaba escuchar la opinión del señor Ministro Presidente Silva Meza.

Agregó que de aceptarse el criterio se desquiciaría el sistema total de amparo provocando que los Magistrados y Jueces dilapidaran el tiempo.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que no refirió que las sentencias respectivas serían para colocarse en una egoteca sino que lo que se pretende es que tengan efectos prácticos y que se ejecuten.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea sostuvo que el artículo 73 es un precepto enunciativo entre comillas, porque su última fracción se refiere a aquellas otras que se deriven de la ley, que podría ser el repetir las improcedencias constitucionales o el establecer aquellas que se derivan del artículo 107 constitucional en cuanto a la acción de amparo.

Precisó que afortunadamente la reforma constitucional en la materia de amparo ya reconoce que se puede llegar a un criterio sustantivo y no formal respecto de considerar a los particulares como autoridad, recordando que las “autoridades para efectos del amparo” son un concepto constitucional que deriva del artículo 103 constitucional, al cual este Alto Tribunal le ha dado un contenido por lo que

consideró lógico que se establezca una causal de que los particulares no puedan ser autoridades para efectos del amparo al interpretar lo que es un acto de autoridad para éstos.

Señaló que es elemental el concepto de actos derivados de actos consentidos, de manera que si se prevé que el amparo es improcedente contra actos consentidos, también lo será respecto de los que derivan de éstos, considerando que el punto a debate consiste en que se establece una causal de improcedencia derivada de los efectos de la sentencia sin que exista norma expresa en el artículo 73 de la Ley de Amparo, por lo que para dar una salida a este tipo de temas, no debe sostenerse que sea una apariencia de mal derecho o buen derecho, pues sería respecto de la suspensión que no implicaría un análisis previo, sino definitivo, porque lo que se sostiene que si esta causal de improcedencia no está comprendida expresamente, se deberá analizar el fondo del asunto para que posteriormente se determine si se deberá otorgar el amparo para definir sus efectos.

Manifestó que parecería que la mayoría se ha pronunciado porque no hay que enlazar los efectos con la improcedencia, para seguir con lo sostenido en diversos precedentes.

Indicó que se está ante un planteamiento novedoso y, en ese sentido, sería válido que este Alto Tribunal sostuviera que el tema de los efectos de la sentencia, no es causa de improcedencia, salvo que haya norma legal o constitucional expresa, tomando en cuenta que en el caso concreto no la hay.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó compartir la propuesta del proyecto y que si bien coincide con lo indicado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas en cuanto a que las causales de improcedencia deben interpretarse taxativamente y conforme al principio de *pro accione*, lo cierto es que en el caso concreto, aplicando incluso estos principios se advierte la imposibilidad de que se concreten los efectos del fallo. Además, si bien ya se determinó la afectación al interés jurídico, lo cierto es que en este caso no hay duda de que la pretensión que se hace valer no puede alcanzar una reparación individualizada, por lo que se entrevera el tema de los efectos, lo que deriva de la causa de pedir y se refleja de ésta, concluyendo que se actualiza la causa de improcedencia respectiva.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que se someterá a votación la propuesta original del proyecto.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en sobreseer en el juicio en virtud de que los

efectos del fallo no podrían concretarse en la esfera jurídica del quejoso, con base en lo previsto en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 80, ambos de la Ley de Amparo, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y por entrar al respectivo estudio de fondo.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho para formular, al respecto, voto particular.

Sometido a votación el proyecto, los señores Ministros ratificaron las votaciones expresadas, por lo que por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, con salvedades; Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, con salvedades; Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza se determinó que el acto reclamado sí afecta el interés jurídico del quejoso. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia votaron en contra; y por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se determinó sobreseer

Sesión Pública Núm. 36

Lunes 28 de marzo de 2011

en el juicio de amparo con base en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 80, ambos de la Ley de Amparo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

A las doce horas con cincuenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con quince minutos.

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

II. 2. 2021/2009

Amparo en revisión 2021/2009 promovido por ***** y otros, contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en el procedimiento de reforma constitucional (en su conjunto) que culminó con el Decreto de trece de noviembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución General de la República; en específico, la reforma del artículo 41, fracción III, párrafo tercero. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida dictada por la Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el*

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que en la sesión pública celebrada el pasado treinta y uno de enero del año en curso, a partir de la presentación del señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, éste propuso que analizaran diversas causas de improcedencia que se agrupaban en un solo considerando para poder votar cada una de ellas. Asimismo, recordó que el señor Ministro ponente ofreció dar cuenta con cada uno de los temas y se sometieron a consideración del Tribunal Pleno los considerandos relativos a la competencia, la oportunidad y al

orden de estudio que propone el proyecto, los que se aprobaron por unanimidad de diez votos.

Asimismo, precisó que en el considerando cuarto se estudia en primera instancia el sobreseimiento decretado por la juez de Distrito con las razones que lo informan y con las precisiones elaboradas por el señor Ministro ponente.

Señaló que en la referida votación se llegó a un empate a favor y en contra de la procedencia del amparo; dándole el uso de la palabra al señor Ministro Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó haber dado lectura a los antecedentes del asunto, incluyendo las versiones taquigráficas respectivas. Manifestó su votación a favor de los considerandos Primero al Tercero del proyecto. En cuanto al considerando cuarto indicó que la complejidad del tema consiste en definir si es o no procedente el juicio de amparo contra el contenido material de una reforma constitucional.

Indicó que la posibilidad de que este Alto Tribunal pudiera declarar la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución, representa una problemática que afecta a nuestro sistema constitucional en su integridad, así como al papel que debe jugar esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los actos emanados del Poder Reformador de la Constitución.

Recordó que en el presente asunto, varios ciudadanos reclaman la inconstitucionalidad del Decreto publicado el trece de noviembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformaron, entre otros, el artículo 41 fracción III, tercer párrafo, de la Constitución Federal y que en la demanda se hacen valer dos tipos de conceptos de violación: los encaminados a evidenciar irregularidades en el procedimiento de reforma y los relacionados con el contenido material de la propia reforma constitucional, en tanto que la Juez de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio de amparo, con base en la causa de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción XVIII, en relación con el diverso 80 de la Ley de Amparo.

Precisó que en el proyecto se propone declarar fundados los agravios en los que los quejosos sostienen la procedencia del juicio de garantías; para levantar el sobreseimiento decretado y entrar al estudio de los conceptos de violación, respecto de lo que se llegó a dos conclusiones: la primera en el sentido de que es improcedente entrar al análisis de los conceptos de violación en los que se alegan aspectos relacionados con el contenido mismo de la reforma constitucional reclamada; y, la segunda, consistente en declarar infundados los hechos valer respecto de violaciones cometidas en el procedimiento de formación de dicha reforma, proponiendo revocar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado.

Precisó que cuando se analizó el asunto en el Tribunal Pleno, la discusión se centró en la procedencia o improcedencia del juicio de amparo en contra de violaciones cometidas en el procedimiento de creación de la reforma constitucional reclamada, llegándose a un empate.

Indicó que de la lectura del artículo 135 constitucional que prevé un procedimiento rígido para modificar a la Constitución llegó a la convicción de que este procedimiento debe ser revisable por parte del Tribunal Constitucional para verificar dos aspectos: Primero, que en la integración del órgano denominado “Poder Reformador de la Constitución”, se cumplieron con los requisitos previstos en dicho precepto que consisten en que debe conformarse por las dos terceras partes del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso y por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas; y, segundo, que por haberse observado tales requisitos, las modificaciones propuestas, forman parte ya de la Constitución Federal, considerando, tal como se sostiene en el proyecto, que no es constitucionalmente posible estimar que el Poder Reformador es sin más el Poder soberano del pueblo, y que en consecuencia, no tiene límites en su actuación.

Recordó que el Poder soberano del pueblo responde al principio de soberanía popular que no se identifica necesariamente con el “Poder Reformador o Constituyente

Permanente”, pues a diferencia de éste, el Poder soberano no tiene ningún límite, pudiendo incluso, por la vía de los hechos, darse otra Constitución y otra forma de gobierno, lo que se haría al margen de la Constitución vigente, por lo que consideró que este Alto Tribunal puede constitucionalmente revisar el procedimiento de reformas a la Constitución, ya que, por un lado, se tiene un Poder Reformador limitado por el artículo 135 constitucional, y por otro, porque es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever garantías o medios de control sobre aquellos actos que se aparten de las reglas constitucionales; sin embargo, consideró que el juicio de amparo no es el medio de control constitucional idóneo para realizar dicha revisión.

Señaló que el artículo 135 constitucional da la pauta para considerar que las posibles violaciones al procedimiento de reformas a la Constitución son revisables; sin embargo, debe atenderse a la totalidad del texto constitucional para definir si se trata del medio idóneo para realizar este control.

Indicó no coincidir con el proyecto, en el sentido de que exista incongruencia o que sea técnicamente incorrecto que para sostener la improcedencia del juicio de amparo, el juzgador no pueda hacer un ejercicio relativo a los efectos que tendría la concesión, en caso de que ésta se diera, ya que consideró que dicho ejercicio es técnicamente correcto.

Recordó el principio de relatividad de los efectos de las sentencias que conceden el amparo, conocido como “Fórmula Otero”, precisando que hacer derivar la improcedencia del juicio de amparo del análisis de los efectos que podría surtir la sentencia concesoria, es un criterio que encuentra sustento en el diseño constitucional del juicio de garantías, recordando lo resuelto en el asunto anterior.

Precisó que el proyecto sostiene que la fracción XVIII del artículo 73 constitucional habilita al operador jurídico a que interprete por analogía la actualización de diversas causas de improcedencia, entendiendo que las primeras diecisiete dan las pautas, y la número dieciocho únicamente debe aplicarse cuando la causa que se invoque guarde analogía con las anteriores; lo que manifestó no compartir, al considerar que las causas de improcedencia previstas en el referido numeral son enunciativas, considerando que la prevista en la fracción XVIII, fue el reconocimiento del legislador en el sentido de que sus causas concretas y enunciadas, pudieran ser insuficientes y, por tanto, reconoció la potestad del juzgador para advertir y, en su caso, actualizar, alguna diversa a las por él enunciadas.

En ese orden, precisó que retomaría lo sostenido sobre los principios del juicio de amparo que están elevados a rango constitucional y que el Constituyente consideró

fundamentales para la conformación del juicio de amparo, los que fueron retomados y ampliados o complementados por otros en la Ley de Amparo.

En ese orden, estimó que el análisis de la procedencia del juicio de garantías en el caso concreto se debía analizar desde una óptica meramente constitucional, toda vez que una Ley Reglamentaria no puede impedir el control que permite el artículo 135 de la constitucional mediante el juicio de garantías, precisando que el procedimiento de reformas al artículo 41 constitucional, lo llevó a determinar cuál es el efecto posible que pudiera traer la concesión de la protección federal, considerando que, en principio, los quejosos buscan que se declare que los actos inherentes al procedimiento de reformas a la Constitución no se realizaron conforme al procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional, por lo que la referida reforma carece de validez.

Reiteró que de no cumplirse con los procedimientos previstos en el artículo 135 de la Norma Fundamental, no se integraría debidamente el Órgano Reformador de la Constitución y las modificaciones realizadas no podrían formar parte de ésta.

Por tanto, de concederse el amparo solicitado respecto del procedimiento de reformas, la protección constitucional sería para el efecto de que a los quejosos no se les aplicara

el régimen constitucional vigente, lo que implicará que para ello regiría el artículo 41 anterior a las reformas, y al resto de las personas que no acudieron al juicio de amparo, se les podría aplicar el artículo 41 constitucional vigente; lo que sería así en el supuesto de que el juicio de amparo fuera el medio idóneo para impugnar el procedimiento de reformas a la Constitución; se concediera a los quejosos la protección solicitada y se les dejaría de aplicar la reforma que el órgano de control consideró que no respetó el procedimiento establecido para tal efecto, con lo que se crearían tantos regímenes constitucionales como amparos se hayan concedido en relación de muy diversas reformas, conforme al principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Señaló que de ser el juicio de amparo un medio de control constitucional idóneo para revisar el procedimiento de reformas a la Constitución, traería como efectos que de concederse esos amparos existiría una pluralidad de Constituciones vigentes dependiendo del número de personas que acudieran al mismo.

Consideró que en contra de este argumento podría refutarse que esa situación se presenta en todos los casos en los que se concede el amparo en contra de una norma general; sin embargo, estimó que la diferencia radica en que si determinado sujeto reclama la inconstitucionalidad de una norma secundaria por considerarla contraria a alguna parte del texto constitucional y le es concedido el amparo, ésta

dejará de aplicarse, sin que se modifique el ámbito de aplicación del texto constitucional; por lo que consideró que existe una diferencia sustancial entre la consecuencia de la impugnación de leyes secundarias por considerarlas inconstitucionales y la impugnación de reformas a la Constitución; pues respecto de las primeras no se crea vigencia de diversos textos constitucionales, en tanto que respecto de las segundas, sí se da esta consecuencia.

Precisó que al ser esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el órgano encargado de la regularidad constitucional, de aceptarse que el juicio de amparo que es un medio que constitucionalmente se encuentra limitado a tener efectos particulares y no generales estaría actuando en contra de su propia naturaleza por permitir que a través de ese amparo se creara una irregularidad o desorden constitucional.

Por ende, se manifestó por la posibilidad de que el Tribunal Constitucional revise el procedimiento de reformas a la Constitución, pero por las razones antes expuestas sostuvo que el juicio de amparo, según su regulación actual, no es el conducto adecuado para ese fin.

Manifestó que lo deseable en un sistema jurídico es que se pudieran combatir estos actos desde todos los medios de control constitucional en atención a que la legitimación para hacer valer cada uno es diversa, empero en el caso concreto del juicio de amparo precisó que aunque

de la Constitución se desprende que se puede controlar el procedimiento de sus reformas, es precisamente el diseño constitucional vigente del juicio de amparo lo que impide esa posibilidad, manifestando que votaría en contra del proyecto y por la confirmación del sobreseimiento decretado por la Juez de Distrito.

El señor Ministro Presidente Silva Meza solicitó al secretario general de acuerdos precisar cuál sería el resultado de la votación considerando lo expresado por el señor Ministro Pardo Rebolledo, ante lo cual aquel servidor público indicó que se ha expresado una mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Valls Hernández en contra de la propuesta del proyecto y por el sobreseimiento del juicio de amparo, en tanto que los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se manifestaron a favor del proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó que de no existir inconveniente modificaría su votación en el sentido que se resolvió el asunto anterior, en el que se decidió el sobreseimiento porque no se pueden dar efectos particulares y concretos a la decisión que llegara a alcanzarse, lo que sostuvo en el caso la Juez de Distrito del conocimiento que

sobreseyó con fundamento en lo previsto en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que continuaría votando por la procedencia del juicio de amparo; considerando que el cambio de voto planteado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia no afectará el sentido.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que al no estar hecha la declaratoria del asunto, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia estaría en su derecho para modificar el sentido de su voto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reiteró lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz recordando que en el asunto anterior se debatieron los efectos, proponiendo que se tomara votación nominal del nuevo argumento que proporcionó el señor Ministro Pardo Rebolledo, para aclarar el sentido del voto de cada uno de los señores Ministros.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en confirmar el sobreseimiento decretado en el fallo recurrido, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron

en contra. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Aguirre Anguiano, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Franco González Salas y Luna Ramos reservaron su derecho para formular, en su caso, voto concurrente o de minoría.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que al existir otros asuntos similares, no era conveniente que se abordaran en la Sala respectiva, sino que se analizaran en el Tribunal Pleno y encomendó a la respectiva Comisión de Secretarios realizar el engrose atendiendo al criterio de la mayoría.

El señor Ministro Silva Meza manifestó que la solicitud del señor Ministro Ortiz Mayagoitia sería tomada en cuenta; declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados; convocó a los señores Ministros para la sesión pública que se celebrará el martes veintinueve de marzo a las once horas y concluyó la sesión a las trece horas con cuarenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.