

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 71
O R D I N A R I A
JUEVES 4 DE JULIO DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas con cuarenta y cinco minutos del jueves cuatro de julio de dos mil trece, 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número setenta, ordinaria, celebrada el martes dos de julio de dos mil trece.

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

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 cuatro de julio de dos mil trece:

II. 1. 40/2012

Acción de inconstitucionalidad 40/2012 promovida por la Procuraduría General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente Acción de Inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”, la que surtirá efectos a partir de la fecha de notificación al Congreso de dicha entidad federativa. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco”.*

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso que la Procuraduría General de la República solicitó la declaración de invalidez de la norma impugnada, por violar los artículos 1º, párrafo quinto, en relación con los artículos 32, párrafo segundo, 16, párrafo primero y 133 de la Constitución General.

Indicó que la fracción I del artículo 79 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, prevé los requisitos de ingreso para diversos funcionarios

involucrados con las instituciones de seguridad pública como los ministerios públicos y los peritos, entre otros, los relacionados con la ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles y sin tener otra nacionalidad.

Manifestó que la Procuraduría General de la República, planteó dos conceptos de invalidez en contra de la norma impugnada, en el primero, sostuvo que la norma viola los artículos 1º, párrafo quinto; en relación con el 32, párrafo segundo, de la Constitución Federal, apoyando su argumento en las consideraciones que ha sustentado este Alto Tribunal en materia de amparo, respecto del principio de igualdad y de no discriminación. Señaló que los órganos legislativos, tienen una prohibición constitucional para emitir normas discriminatorias y que si bien, el órgano emisor de la norma goza de libertad de configuración, lo cierto es que no puede establecer clarificaciones o distinciones entre grupos o individuos.

Refirió que en el segundo concepto de invalidez se señaló que el Congreso del Estado de Jalisco, al restringir el acceso de los mexicanos por naturalización a los cargos de ministerio público, perito, o elementos operativos dentro de las instituciones de seguridad pública estatal, viola los principios de igualdad y no discriminación y, por ende, conculca el principio de legalidad, previsto en el numeral 16 de la Constitución Federal, puesto que desbordó su marco de atribuciones.

Expuso que en los considerandos primero a cuarto se propone que el Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto, que la demanda fue presentada de manera oportuna y que el promovente cuenta con legitimación, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal y que, en el caso, no se advierte la existencia de causas de improcedencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos del primero al cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, la oportunidad, la legitimación y las causas de improcedencia, los cuales se aprobaron por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando quinto “Estudio de fondo”, en cuanto propone declarar la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso que el proyecto a partir de la página veintiséis, recoge sustancialmente las consideraciones mayoritarias sustentadas en las acciones de inconstitucionalidad 48/2009, 20/2011, 31/2011 y 22/2011; que se trató de agotar los diferentes argumentos de invalidez hechos valer y no dejar el análisis sólo en el tema competencia, por lo que también se tratan los temas relativos al principio de igualdad y de no discriminación, para

lo cual se incluyó un estudio relativo a la forma y términos en que diversos instrumentos de organismos internacionales, se han pronunciado sobre el tema con el propósito de desarrollar con mayor amplitud el sistema de protección de derechos fundamentales, a la luz de los sistemas universal e interamericano en la materia.

No obstante, propuso ajustar las consideraciones en términos de la acción de inconstitucionalidad 20/2012, resuelta en la sesión anterior, dejando como voto concurrente las consideraciones contenidas en el proyecto original.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Luna Ramos y Valls Hernández manifestaron su conformidad con la conclusión del proyecto, pero no con las consideraciones, por lo que reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

El señor Ministro Franco González Salas reiteró su voto en contra, dado que el proyecto se ajusta estrictamente a los fallados anteriormente.

A consulta del señor Ministro Presidente Silva Meza se acordó reiterar las votaciones emitidas por los señores Ministros al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

Por tanto, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales,

Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta consistente en declarar la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”, la que surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de esta sentencia al Congreso de dicha entidad federativa.

El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

Por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra de dichas consideraciones y reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

A continuación, el secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

**II. 2. 48/2012 Y
SU
ACUMULADA
52/2012**

Acción de inconstitucionalidad 48/2012 y su acumulada 52/2012 promovida por el Partido Acción Nacional y la Procuraduría General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla, demandando la invalidez del Decreto en el que se reformaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil doce. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: “*PRIMERO. Son procedentes, e infundadas, las acciones de inconstitucionalidad 48/2012, y su acumulada, 52/2012. SEGUNDO. Se reconoce la validez del decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, concretamente, los artículos 31, párrafo primero; 32, 79, párrafo segundo; 114, párrafo primero; 117, párrafo primero; 186, 189, y 205, párrafo segundo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el tres de septiembre de dos mil doce, por cuanto hace a su procedimiento de modificación legislativa. TERCERO. Se reconoce la constitucionalidad de los artículos 31, párrafo primero; 32,*

79, párrafo segundo; 114, párrafo primero; 117, párrafo primero; 186, 189, y 205, párrafo segundo, del decreto combatido. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación; en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales expuso que en la presente acción de inconstitucionalidad se controvierte el Decreto que reforma diversos artículos del Código Electoral del Estado de Puebla, concretamente en los artículos 31, párrafo primero; 32, 79, párrafo segundo; 114, párrafo primero; 117, párrafo primero; 186, 189 y 205, párrafo segundo; publicado en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil doce.

Indicó que la consulta propone declarar la procedencia de ambos medios impugnativos, así como la validez del Decreto por cuanto hace a su procedimiento legislativo y la regularidad constitucional de los artículos combatidos.

Señaló que el proyecto que se somete a consideración sustituye una propuesta previa que fue retirada en virtud de que fueron aportados al expediente diversos elementos que obligaron a realizar una modificación a algunas de las consideraciones que impactaban a la que originalmente se presentó.

Agregó que en el considerando primero relativo a la jurisdicción y competencia, se señala que, en efecto, el

Tribunal Pleno es competente para conocer del asunto, conforme a lo establecido en los artículos 105, fracción II, inciso c) y f), de la Constitución y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en el segundo, que las acciones fueron promovidas oportunamente; y en el considerando tercero, que el promovente de la acción de inconstitucionalidad 48/2012 cuenta con legitimación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución, pues comparece por conducto de los integrantes de sus órganos facultados al efecto y que la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2012, fue suscrita por quien al momento de su presentación era la Procuradora General de la República, por tanto, conforme al inciso c), del artículo constitucional 105 referido, estaba legitimada para impugnar las leyes estatales.

Indicó que en este considerando se propone desestimar una causal de improcedencia que hace valer el Poder Ejecutivo de la entidad, respecto de la legitimación y personaría de la Procuradora, pues el precepto al que alude para sostenerla se refiere a los documentos que obran en los archivos de la autoridad, sin distinguir entre originales y copias, y de lo aportado en el expediente se desprende la existencia del nombramiento de la funcionaria referida, además de que el impugnante no ofrece prueba encaminada a desvirtuar la presunción de que el accionante tiene capacidad para promover el presente medio impugnativo, conforme lo dispone el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Materia y que es un hecho público y notorio,

incontrovertible que dicha persona ocupaba el cargo con que se ostentó.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos primero “Jurisdicción y competencia”, segundo “Oportunidad” y tercero “Legitimación”, los cuales se aprobaron por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando cuarto “Causas de improcedencia y sobreseimiento”.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales manifestó que su proyecto propone desestimar las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Legislativo estatal en su informe, esencialmente porque lo dicho en torno a que se modificó el Artículo Transitorio que establecía la vigencia de la norma, y que las acciones de inconstitucionalidad de la materia sólo proceden cuando hay modificaciones fundamentales, así como que no existió una violación trascendente al proceso electoral, porque ya había iniciado el proceso electoral, son argumentos vinculados con el fondo del asunto.

Indicó que también se propone desestimar los argumentos relativos a que cesaron los efectos, porque se modificó el artículo 252 del Código Electoral del Estado de Puebla, pues dicho precepto no fue reformado en el Decreto ahora combatido; y que no hay planteamientos para

demostrar la inconstitucionalidad de dicho Decreto, ya que contrariamente a lo afirmado, los accionantes sí se pronunciaron expresamente al respecto.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó coincidir con la forma en que se analizan los argumentos, pero no con la conclusión, pues estima que sí hubo un cambio con la reforma por lo que se está en presencia de un nuevo acto legislativo, que no guarda relación con el fondo, en tanto que el sobreseimiento es autónomo respecto de este artículo Primero Transitorio por el nuevo acto legislativo.

Consideró que de acuerdo a los criterios adoptados por los distintos integrantes de este Tribunal Pleno se ha determinado que tanto el hecho de que se publique el artículo como que se haya realizado alguna modificación sustantiva, provoca un nuevo acto legislativo, lo que así debe reflejarse en el considerando y no reservarlo para el estudio de fondo, al no tener ninguna vinculación con el mismo.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que, efectivamente, existe un nuevo acto legislativo que genera una consecuencia inmediata.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que el artículo transitorio fue reformado al establecer el inicio de la jornada electoral dentro del plazo de prohibición a que se refiere el artículo 105, fracción II, constitucional, y al haberse reformado se constituye un nuevo acto legislativo.

En esa medida estimó estar de acuerdo con la propuesta de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas, en el sentido de que la reforma al artículo transitorio es un acto legislativo nuevo, por lo que debía sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por la cesación de efectos de la norma.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que compartía la propuesta del proyecto, en el sentido de estudiar la cuestión en el fondo, por estimar que se trata de la reforma de un artículo transitorio y de la temporalidad de vigencia de una norma, pero que en sí ésta no fue modificada.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales se manifestó en el mismo sentido, indicando que el citado estudio se realizará en el considerando Sexto.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando cuarto, consistente en desestimar la causal de improcedencia relativa a que cesaron los efectos de la norma combatida al haberse reformado el artículo Primero Transitorio del decreto combatido, por estar involucrado su estudio con el fondo del asunto, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra y por el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad

porque la reforma respectiva constituye un nuevo acto legislativo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando quinto “Apartado Metodológico”.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales señaló que el proyecto propone cuatro temas para su estudio: el primero, relativo a que la modificación impugnada se llevó a cabo fuera de los plazos previstos en el artículo 105, fracción II de la Ley Fundamental; el segundo, a que dejó de atenderse lo dispuesto en los artículos 16 y 133 constitucionales; el tercero, relacionado con las violaciones al procedimiento legislativo; y por último, el referido a la violación de principios constitucionales.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó la preocupación de un cambio de criterio que sostiene el proyecto en el párrafo ciento noventa y ocho, al proponer el análisis, en primer término, de la modificación de la norma electoral combatida.

Señaló que el criterio reiterado de este Tribunal Pleno ha sido en el sentido de analizar primero la violación procesal, toda vez que tiene como consecuencia eventual la anulación total de la reforma.

Estimó plausible lo señalado en el proyecto; sin embargo, expresó que no es suficiente para que exista un cambio de criterio al considerar que si el Pleno se pronunciara por la extemporaneidad de la reforma, la

conclusión y consecuencia sería que no se aplique en el proceso inmediato, no obstante seguiría viva. En cambio, cuando existen violaciones al proceso legislativo suficientemente graves, la consecuencia sería la anulación de la reforma en su totalidad, por lo que se manifestó en contra de la propuesta, y por analizar en primer término las violaciones procesales.

La señora Ministra Luna Ramos compartió lo manifestado por el señor Ministro Franco González y agregó que se apartaría de lo señalado en el párrafo ciento noventa del proyecto, al no ser posible analizar una norma inexistente.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró importante la intervención del señor Ministro Franco González e indicó que en la propuesta no existe explicación suficiente para determinar por qué se debe analizar primeramente el plazo y posteriormente los vicios procedimentales, por lo que propuso invertir los considerandos sexto y séptimo del proyecto a fin de realizar el estudio conforme a los criterios sostenidos por este Alto Tribunal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea compartió los argumentos de los señores Ministros que lo antecedieron en el uso de la palabra al considerar que las violaciones al procedimiento legislativo, son de estudio preferente para determinar si una norma es inconstitucional o no, verificando, en primer término, si reúne las características constitucionales de una norma jurídica de carácter general,

por lo que reiteró la propuesta consistente en analizar primeramente los vicios al procedimiento.

El señor Ministro Valls Hernández recordó las consideraciones vertidas en la propuesta para su estudio, las cuales no compartió al concluir que lo procedente sería analizar, en primer término, las violaciones al procedimiento legislativo, y sólo en caso de que éstas no se actualicen, se proceda al estudio de los planteamientos sobre el fondo del asunto, ya que si el contenido de las normas impugnadas transgrede los principios que rigen la materia electoral, dicha transgresión produciría un efecto invalidante de la norma.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó las tesis 32/2007 y 59/2001 de este Tribunal Pleno de rubros: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.” y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. CUANDO SE PLANTEEN EN LA DEMANDADA CONCEPTOS DE FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA Y VIOLACIONES DE FONDO DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE ÉSTAS.”

Consideró válido el argumento del proyecto, al estimar que si se analiza exclusivamente el tema de la oportunidad

en la expedición de la norma y resulta fundado, sería suficiente para invalidar la misma, aunque de resultar fundada alguna violación al procedimiento legislativo, el efecto sería idéntico, por lo que por cuestión metodológica, deben analizarse las cuestiones de violaciones cometidas durante el procedimiento legislativo y solamente ante lo infundado de éstas, el tema relativo a la oportunidad.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales resaltó los argumentos de los señores Ministros que le antecedieron en el uso de la palabra.

Indicó que tal como lo expresó el señor Ministro Valls Hernández la anulación de las normas por violaciones al procedimiento legislativo sería total, en tanto que la violación relativa a que se hubieran expedido dentro o fuera de un plazo indebido quizá sería nula para efectos del proceso electoral inmediato o próximo, pero no para el total de las normas impugnadas.

Recordó que el proyecto propone considerar que en el supuesto de la extemporaneidad en la emisión de la regulación se daría su invalidez por haberse expedido fuera de los plazos establecidos; sin embargo, de considerar que la nulidad no es total ni absoluta y que subsisten esas normas para futuros procedimientos electorales, se deben estudiar, en primer término, las violaciones al procedimiento legislativo, tal como lo propuso el señor Ministro Cossío Díaz y realizar el análisis correspondiente, de las violaciones al procedimiento legislativo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza enfatizó el ajuste realizado por el señor Ministro ponente Aguilar Morales respecto de la metodología para el estudio de fondo.

El señor Ministro Franco González Salas propuso incorporar al proyecto la tesis 41/2000 de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL ESTAR FACULTADA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA DECLARAR LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES O ACTOS COMBATIDOS, TAMBIÉN PUEDE DECLARAR SU INAPLICABILIDAD TEMPORAL.”

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que toda vez que la metodología fue aprobada por este Tribunal Pleno se continuaría la discusión respecto al fondo en la próxima Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes ocho de julio de dos mil trece, a partir de las once horas, y levantó la sesión a las trece horas con cincuenta 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.