

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 22
O R D I N A R I A
LUNES 23 DE FEBRERO DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del lunes veintitrés de febrero de dos mil quince, 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 Luis María Aguilar Morales, 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, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número veintiuno ordinaria, celebrada el jueves diecinueve de febrero del año en curso.

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 lunes veintitrés de febrero de dos mil quince:

I. 466/2011

Amparo directo en revisión 466/2011 promovido por el Ejido General Lázaro Cárdenas, Municipio de Zapopan, Jalisco, antes Comunidad Indígena del Poblado denominado “San Juan de Ocotán”, del propio municipio, en contra de la sentencia de diez de abril de dos mil siete, dictada por el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Quince, con residencia en Guadalajara, Jalisco, en el expediente agrario 9/15/2011. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es procedente aunque infundado el recurso de revisión interpuesto. SEGUNDO. En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida. TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege al Ejido General Lázaro Cárdenas, Municipio de Zapopan, Jalisco, antes Comunidad Indígena del poblado denominado San Juan de Ocotán, del propio municipio, para los efectos indicados en la sentencia de amparo que se trajo a revisión.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales propuso reiterar las votaciones emitidas respecto de los considerandos del primero al séptimo en la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil trece, lo que se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Por tanto, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, relativos, respectivamente, a la competencia, a la procedencia del recurso, a la legitimación, a la oportunidad del recurso de revisión en amparo directo, a la sentencia recurrida en la parte que es materia de revisión a través de esta instancia, a la procedencia de la impugnación de la Ley de Amparo a través del recurso de revisión en amparo directo y a la relación de antecedentes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando octavo, relativo a la consideración previa sobre la operancia de los agravios propuestos en revisión.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo recordó que los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y él mismo sostuvieron que había precluído el derecho para impugnar la resolución de mérito, pues no se interpuso el recurso de reclamación correspondiente, sin embargo, la votación mayoritaria fue en el sentido de entrar al análisis de fondo. Ante ello, anunció que haría la salvedad de que votó en contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales propuso reiterar la votación emitida al considerando octavo en la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil trece, lo que se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Por tanto, se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, la propuesta del considerando octavo, relativo a la consideración previa sobre la operancia de los agravios propuestos en revisión. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo realizó la presentación de los considerandos noveno y décimo, relativos, respectivamente, a los agravios y al estudio. Recapituló que, en la ocasión anterior se discutió un proyecto de la señora Ministra Luna Ramos, el cual proponía declarar la inconstitucionalidad del artículo 217 de la anterior Ley de Amparo, desestimándolo aun con una interpretación conforme. Por esa razón, indicó que el proyecto actual propone declarar infundados los agravios, pues el artículo en comento no vulnera los principios consagrados en los

artículos 1º, 13, 14, 16 y 17 de la Constitución General. Señaló que, respecto de la procedencia de la impugnación, se atendió el precedente del recurso de reclamación 130/2011, resuelto por este Tribunal Pleno el veintiséis de enero de dos mil doce, en el sentido de entrar al análisis de los agravios y del fondo en el asunto. En cuanto al fondo, precisó que se desestiman los agravios segundo y tercero, pues el artículo 217 de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, no constituye ley privativa al no dirigirse a una persona o grupo determinados, precisando que los recurrentes se dolieron de un tratamiento diferenciado y discriminatorio, respecto de las partes que se encuentran en una controversia, porque a los sujetos de derecho agrario que se refiere les otorga un plazo definido para la presentación de la demanda de garantías, aun tratándose del juicio de amparo directo. Puntualizó que, frente a normas diferenciadoras que incidan en el goce de los derechos humanos o en alguno de los postulados del artículo 1º, párrafo quinto, constitucional, es innecesario utilizar parámetros estrictos en relación con las exigencias materiales de proporcionalidad, siempre que se trate de acciones afirmativas, pues debe privilegiarse la voluntad democrática del legislador. Al caso, se determina que, sobre la base del contexto y antecedentes del artículo 217 impugnado, se advierte que constituye una acción afirmativa, al citar que la demanda de amparo puede interponerse en cualquier tiempo cuando se promueva contra actos que tengan o puedan tener como efecto privar total o

parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal, por lo que se consideró que la disposición procuró la no perpetuación de situaciones de desventaja histórica de los núcleos de población ejidales y comunales, por lo que la finalidad del precepto es constitucionalmente válida y adecuada para lograr dicho fin.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando noveno, relativo a los agravios, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando décimo, relativo al estudio.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo con el proyecto, pero se apartó, primeramente, del uso de la expresión “acción afirmativa”, pues la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y demás cánones internacionales lo nombran “acción positiva”. En segundo término, se separó de quedarse sólo con la proporcionalidad de la medida, pues generaría dificultades ante determinada clase o grupo

respecto de aplicar o no una medida en razón de su dureza, a partir de categorías sospechosas eventuales, por lo que se tiene que realizar el test completo. Indicó que, de no tomarse en cuenta estos dos puntos, expresaría lo relativo en un voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se expresó conforme con el sentido del proyecto, con algunas diferencias metodológicas. Primero, discrepó de utilizar el término “acciones afirmativas”, sin entrar a la discusión en la diferencia con las “positivas”, además de que se realizará un test intermedio de igualdad y no un escrutinio estricto. Aclaró que cuando se evalúa alguna de esas acciones, se requieren dos situaciones adicionales a las señaladas en el proyecto: que la medida sea temporal y que se acredite que no existe otro medio para lograr el fin pretendido; para ello, consideró que la medida es indefinida, tanto que la nueva Ley de Amparo la volvió a establecer, por lo que se deben evaluar el artículo a la luz del principio de no regresividad establecido en el artículo 1º constitucional, esto es, a través de un escrutinio estricto. Así, indicó que no existe ninguna evidencia ni análisis racional que permita determinar que las circunstancias que tomó en cuenta el legislador respecto de los núcleos de población ejidal han desaparecido, además de que la medida no afecta de manera desproporcionada los derechos de terceros, ante lo cual, si bien se afecta relativamente el principio de seguridad jurídica, ello encuentra justificación con la ponderación del derecho de igualdad sustancial, y no meramente formal, de los núcleos

de población. Anunció que plasmaría sus diferencias en un voto concurrente.

La señora Ministra Luna Ramos observó que el proyecto está estructurado con tres argumentos. En cuanto al primero, que concluye que la Ley de Amparo no es privativa, coincidió plenamente. El segundo consiste en que no se viola el principio de igualdad al tratarse de una acción afirmativa. El tercero radica en que no existe precepto que impida la ejecución de la sentencia reclamada.

Narró que antes de mil novecientos noventa y dos, los juicios agrarios eran resueltos por el Presidente de la República, respecto de dotación, restitución, confirmación y titulación de bienes comunales, sin mediar recurso ordinario de naturaleza jurisdiccional, sino únicamente se podían impugnar vía juicio de amparo con grandes limitaciones, dado que el artículo 27, fracción XIV, de la Constitución Federal prohibía expresamente: “a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo”. En mil novecientos cuarenta y siete se le adicionó el párrafo tercero a la fracción XIV del artículo 27 constitucional con motivo de la jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, en la inteligencia de que, si bien había una prohibición constitucional en ese sentido, los que tenían certificado de inafectabilidad agraria podían promover

amparo, lo que impactó en la aplicación de los artículos 138 del Código Agrario y 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Tras la reforma de mil novecientos noventa y dos, el artículo 27 constitucional estableció los tribunales agrarios, lo que trascendió en la justicia agraria, dado que ya no resolvería el Presidente de la República, además de que se les concede a los ejidatarios la posibilidad de vender, transmitir y otorgar el dominio pleno, con ciertos requisitos legales.

Por esta última razón consideró que ya no se justifica que el artículo 217 de la anterior Ley de Amparo estableciera un amparo atemporal, ya que en el artículo 82 de la Ley Agraria cambió la concepción de inalienables, imprescriptibles e inembargables de las tierras ejidales, así como las autoridades que rigen en la materia, además de que no se afecta el derecho de acceso a la justicia contemplado en el artículo 17 constitucional, pues se establecen los términos y formalidades de los procedimientos relativos, ni la seguridad jurídica, razones por la cual indicó que dicho artículo 217 es inconstitucional.

Contrario a lo que afirma el proyecto, manifestó duda en cuanto a si la sentencia era o no ejecutable pues, en el caso, el tribunal agrario indicó a la empresa solicitante que, al no haberse interpuesto medio de impugnación alguno, se encontraba *sub judice*, siendo que no podía operar la institución de cosa juzgada prevista en los artículos 355, 356 y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en

razón de que el artículo 217 de la anterior Ley de Amparo permitía la oportunidad de presentar el amparo cuando quisieran.

Recordó que este Tribunal Pleno determinó, al analizar la constitucionalidad del artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, atinente a la materia penal, que el establecer un plazo para la promoción del amparo no violaba los principios de progresividad, no regresividad y seguridad jurídica, pues delimita de manera razonable el derecho de acceso efectivo a la justicia. Adelantó que emitiría un voto particular conteniendo estas razones.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció de acuerdo con el proyecto, pues se trata de una acción afirmativa, entendida como una medida temporal para corregir una desventaja histórica contemplada desde la publicación de la Constitución y, por ende, el nivel de escrutinio debería ser ordinario y no estricto, pues éste se aplica cuando se restringe un derecho en aras de proteger otro bien tutelado constitucionalmente.

El señor Ministro Pérez Dayán se reiteró en favor de la interpretación conforme propuesta en el proyecto presentado por la señora Ministra Luna Ramos, en el sentido de que el artículo 217 en comento había sufrido una transformación interpretativa a partir de mil novecientos noventa y dos, por lo que, para brindar seguridad jurídica en el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Superior Agrario, tratándose del amparo directo, la demanda tendría que seguir el término

general, puesto que implicaba la protección de derechos de naturaleza colectiva agraria dentro de un procedimiento en esa materia. Estimó que, en el caso del amparo indirecto, atendiendo a la naturaleza del acto, se sigue justificando ese tratamiento diferenciado y razonable.

El señor Ministro Franco González Salas se expresó de acuerdo con el proyecto, separándose del estudio a partir de la página ciento dos, respecto del escrutinio o test aplicable, del concepto de “acción afirmativa”, así como del tratamiento que da al principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas sostuvo que puede realizarse una interpretación conforme del artículo en estudio, en razón del derecho a la seguridad y establecer un plazo razonable para la interposición del amparo, lo que brindaría certidumbre a los gobernados, compartiendo muchas argumentaciones del entonces proyecto de la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo indicó que, de las sesiones pasadas en las que se discutió el asunto, recopiló las manifestaciones de los señores Ministros que pudieran tener cierta coincidencia para sustentar la constitucionalidad del precepto, que es la propuesta del proyecto actual. Dichas manifestaciones fueron, en primer lugar, que se trata de una acción remedial o compensatoria y, sobre esa base, el escrutinio debía ser ordinario y no estricto, como se haría ordinariamente con cualquier norma;

y, en segundo lugar, como ponente, estimó que el derecho eje es el de acceso a la justicia, no el de no regresividad. Ante ello, sostuvo el proyecto y anunció que se apartaría de lo respectivo al principio de no regresividad.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consideró que la declaración de inconstitucionalidad del precepto en pugna dejaría intactas las ventajas y prerrogativas de la Constitución Federal, de la Ley de Amparo y de las leyes agrarias, en razón de que la seguridad jurídica se verá favorecida, en beneficio de los particulares y los sujetos agrarios, quienes podrán disponer, planear y usar bienes agrarios, estableciendo el plazo genérico de la Ley de Amparo para impugnar lo concerniente.

El señor Ministro Silva Meza se manifestó de acuerdo con el proyecto, reservándose la formulación de un voto concurrente.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró estar por la constitucionalidad del precepto, pero a partir de una interpretación conforme diferente a la del proyecto, por lo que tendría que votar en contra.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que las acciones afirmativas son medidas extraordinarias que deben durar un tiempo estrictamente necesario para cumplir con su finalidad, que no deben afectar derechos fundamentales, que se justifican por su fin, que deben ser de interés a la comunidad, tomando en cuenta los efectos que de hecho

produzcan, y que no pueden traducirse en discriminación directa y negativa para la mayoría. En el caso, reiteró que la naturaleza jurídica del artículo 217 en análisis cambió tras la reforma del artículo 27 de la Constitución General, por lo que ya no se justifica constitucionalmente. Por otro lado, indicó que, al tratarse de grupos desprotegidos, no ha variado lo relativo a la suplencia de la queja, probatoria, ni la posibilidad de que el juzgador se convierta, prácticamente, en el defensor de núcleos ejidales y comunales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando décimo, relativo al estudio, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas en algunos aspectos, Pardo Rebolledo, Silva Meza con precisiones y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Luna Ramos, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto particular.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos que consideren pertinentes.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cuarenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para celebrar sesión privada, una vez desalojado el Salón de Sesiones, así como para acudir a la sesión pública ordinaria que se celebrará el martes veinticuatro de febrero de dos mil quince, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.