

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 22**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 25 DE FEBRERO DE 2016**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta y ocho minutos del jueves veinticinco de febrero de dos mil dieciséis, 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, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

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 martes veintitrés 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 jueves veinticinco de febrero de dos mil dieciséis:

**I. 356/2015**

Incidente de inejecución de sentencia 356/2015, respecto de la dictada el treinta y uno de marzo de dos mil catorce por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, en el amparo directo 106/2014, promovido por \*\*\*\*\*. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Es fundado el incidente de inejecución de sentencia a que este toca se refiere. SEGUNDO. Queda inmediatamente separado de su cargo \*\*\*\*\* , en su carácter de Presidente de la Junta Especial Número Treinta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Morelos, por haber incumplido con la sentencia de treinta y uno de marzo de dos mil catorce, dictada en el juicio de amparo número DT. 106/2014 por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito. TERCERO. Consígnese a la persona mencionada en el punto resolutivo que antecede, directamente ante el Juez de Distrito en el Estado de Morelos, en turno, por el desacato a una sentencia de amparo. CUARTO. Déjese el presente incidente de inejecución de sentencia abierto y requiérase al nuevo funcionario que ocupe el puesto de Presidente de la Junta Especial Número Treinta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en el Estado de Morelos, el cumplimiento a la ejecutoria de amparo ya precisada.”*

Asimismo, informó que ayer se recibió en este Alto Tribunal el oficio 969/2016, del Presidente de la Junta responsable, mediante el cual hace del conocimiento las actuaciones que ha realizado en cumplimiento del fallo protector, siendo la última que se señaló del veintiocho de marzo del dos mil dieciséis para el desahogo de la prueba testimonial ofrecida por la actora que, según menciona, es la última prueba pendiente de desahogar para cerrar la instrucción y turnar los autos al dictaminador para la elaboración del proyecto y el laudo correspondiente. Además, aduce una imposibilidad tanto material como jurídica para cumplir la sentencia en los términos y plazos legales. A fin de soportar lo anterior, anexó copias certificadas de las últimas actuaciones que obran en el expediente laboral de origen.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena, ante la remisión de estas constancias, solicitó retirar el asunto para su análisis y la presentación de un nuevo proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales acordó retirar el asunto de la lista.

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

**II. 521/2015**

Incidente de inejecución de sentencia 521/2015, respecto de la dictada el dieciocho de junio de dos mil quince por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, en el juicio de amparo

D.T. 157/2015, promovido por la Secretaría de Educación Guerrero. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“ÚNICO. Se declara sin materia el presente incidente de inejecución de sentencia.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando primero, relativo a la competencia, 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, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando segundo, relativo al estudio de fondo. El proyecto pretende determinar que existe imposibilidad jurídica y material para dar cumplimiento a la ejecutoria dictada el dieciocho de junio de dos mil quince, en el juicio de amparo directo laboral 157/2015, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo, del Vigésimo Primer Circuito, pues no es posible restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación aducida, ya que no es jurídicamente factible dejar sin efectos un laudo que ha perdido su eficacia con motivo de una diversa resolución y que ha sido sustituido por otro que cumplimenta los extremos ordenados en un diverso juicio de amparo que ya se declaró cumplido en forma definitiva.

En consecuencia, se encuentra irreparablemente consumado el hecho de dar cumplimiento a la ejecutoria dictada el nueve de mayo de dos mil catorce en el juicio de amparo directo laboral 226/2014, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, según las directrices fijadas por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el recurso de inconformidad 1197/2014. De ahí que, atendiendo al criterio de este Alto Tribunal, la propuesta es declarar sin materia el presente incidente de inejecución de sentencia, pues de las constancias de autos aparece probado que la sentencia concesoria aún no ha sido cumplida pero, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, existe imposibilidad jurídica para acatarla al presentarse un cambio en la situación jurídica que genera la inexistencia de materia alguna susceptible de reparación constitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando segundo, relativo al estudio de fondo, 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, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

**III. 115/2014**

Controversia constitucional 115/2014, promovida por el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora, en contra del Poder Legislativo de dicha entidad, demandando la invalidez del artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política Local y el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual ese Congreso no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece del ayuntamiento correspondiente. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 136, fracción XXIV de la Constitución Política del Estado de Sonora y del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual el Congreso del Estado no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, del Ayuntamiento de Cajeme, de la referida Entidad Federativa.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

El señor Ministro Cossío Díaz, respecto del considerando segundo, no compartió que el proyecto tenga

como impugnado el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora, por tres razones: 1) no fue señalado como norma impugnada, 2) en los petitorios de la demanda no se solicitó la invalidez de ningún artículo, y 3) de la lectura de la demanda no se advierte argumento alguno en contra de ninguna norma, como cuestión efectivamente planteada. Apuntó que, si bien el municipio actor refirió a los artículos 64, fracción XXV, y 136, fracción XXIV, de la Constitución Local, únicamente fue para evidenciar un supuesto conflicto o disonancia entre esas normas, no para hacer su impugnación.

Estimó que, en todo caso, de haberse percibido esta cuestión, hubiera sido conveniente requerir al actor, antes de emitir el auto admisorio, para que precisara si la impugnación del artículo era parte de lo efectivamente planteado, siendo que el auto de diez de diciembre de dos mil catorce sólo tuvo como acto impugnado el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, por el cual el Congreso local determinó no aprobar la cuenta pública. Por tanto, consideró que el proyecto valora como impugnado el citado artículo 136, fracción XXIV, creando una litis que justifica el interés por parte del municipio para la impugnación, así como la competencia de este Tribunal Pleno.

Adelantó que, suponiendo que se perfeccionara la impugnación del municipio, no compartiría el sentido del proyecto, pues su argumentación no justifica la falta de

emplazamiento de las autoridades que intervinieron en el procedimiento legislativo correspondiente. Asimismo, consideró que el acuerdo impugnado no resulta ser el primer acto de aplicación del artículo 136, pues se ha aplicado año con año desde su última reforma de treinta de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, tal como lo exige el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la tesis citada en la página diecinueve del proyecto, por lo que debería sobreseerse en la especie.

Por otra parte, previó que, de determinar este Tribunal Pleno que el artículo 136 no fue impugnado, sino sólo el acuerdo referido, el análisis debe centrarse inicialmente en una violación directa al artículo 115 de la Constitución Federal, por exceso de facultades del Congreso local, ya que sólo puede revisar y fiscalizar la cuenta pública, mas no calificarla; así, no se debe abordar como primer acto de aplicación de la norma, sino como una disposición general, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General. En ese contexto, se evita el problema de justificar la existencia de un primer acto de aplicación, además de que abriría la posibilidad de un análisis secundario de legalidad.

Sugirió cambiar el estudio del artículo constitucional local del proyecto por un análisis directo del acto impugnado contrastado con el artículo 115 constitucional federal, así como eliminar la declaración de validez del artículo 136 del



punto resolutivo segundo, para mantener sólo la calificación de infundada de la controversia constitucional respecto del acto concreto impugnado. Anunció que, de atenderse estas observaciones, estaría a favor de la propuesta.

El señor Ministro Medina Mora I. concordó con el señor Ministro Cossío Díaz en que no se trata del primer acto de aplicación de la disposición constitucional local, independientemente de las consideraciones alrededor de la precisión de la litis, en el sentido de haber tenido la necesidad de emplazar a las autoridades que emitieron la norma, por lo que debería sobreseerse en el caso. Por cuanto hace al acto impugnado, se manifestó de acuerdo con el tratamiento del proyecto al respecto.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió en que el acto cuya validez se impugnó fue el acuerdo, como el mismo proyecto indica en su página uno. Estimó que, previo a la oportunidad, debería precisarse la litis en cuanto a los actos reclamados en el presente asunto.

La señora Ministra Luna Ramos observó que, en el escrito de demanda, no se señaló al artículo en el capítulo destacado de actos reclamados, sino que a partir de su foja diez es en donde comenzó cierta argumentación en contra del acuerdo, referente a que se dio un exceso en la facultad de la Legislatura estatal en cuanto a calificar, aprobar o reprobar la cuenta pública de los municipios, confrontando lo ocurrido con los artículos 64 de la Constitución Local y 115 de la Constitución Federal. Entonces, estimó que el actor no

indicó que el artículo, en sí mismo, fuera inconstitucional, por lo que este Tribunal Pleno debe decidir si se tendrá como acto reclamado, coincidiendo con los señores Ministros Cossío Díaz y Piña Hernández en que no es necesario. Adelantó que, de decidir la mayoría tenerlo como reclamado, se debería analizar la oportunidad, como refirió el señor Ministro Medina Mora I.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales concordó con el señor Ministro Cossío Díaz en que, suponiendo que se hubiese impugnado la norma, el municipio ya había solicitado la aprobación de su cuenta pública para los ejercicios de dos mil once y dos mil doce, por lo que pudiera considerarse ya aplicada.

La señora Ministra Piña Hernández, en función de lo expresado por la señora Ministra Luna Ramos, no compartiría lo sostenido en las páginas catorce y quince del proyecto, en el sentido de que el referido artículo, no obstante no haber sido señalado como acto destacado, puede estimarse impugnado de la lectura integral de la demanda. Reiteró que, previamente al estudio de oportunidad y su posible determinación de sobreseimiento, se posicionaría por determinar que ese artículo no constituye un acto impugnado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en favor del proyecto, pues de la lectura de la demanda — específicamente su página once— se invoca una contradicción entre el artículo 136, fracción XXIV, de la

Constitución Local y lo dispuesto por la Constitución Federal, siendo que existen criterios añejos de este Tribunal Pleno atinentes a que las demandas deben analizarse en su integralidad y no por apartados destacados. Asimismo, consideró que la demanda es oportuna, porque este acuerdo es el primer acto de aplicación en perjuicio del municipio, en la inteligencia de que la procedencia de la controversia constitucional está condicionada a que se impugne el primer acto de aplicación que cause perjuicio, sin que afecte la existencia de actos previos de aplicación que no causan perjuicio, como también se prevé en otros criterios de este Alto Tribunal.

La señora Ministra Piña Hernández observó que el proyecto se apoya en las tesis referidas por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que, de aceptarse eliminar del proyecto el artículo 136 como acto impugnado, se puede analizar el acuerdo combatido, pero el estudio no debería pasar por la Constitución Local, sino directamente por el artículo 115 de la Constitución Federal y, de ser ese el caso, estaría con el proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se expresó de acuerdo con el proyecto, ya que se desprende la impugnación respectiva de la causa de pedir.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales aclaró que, aunque se atendiera la causa de pedir, se tuvo que

haber requerido la aclaración de su petición para formalizarla y, eventualmente, emplazar a todas las autoridades responsables de la emisión de la norma general respectiva, lo cual no ocurrió en la especie.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán indicó que en la demanda no se combate concretamente la inconstitucionalidad de la disposición constitucional local; sin embargo, sus argumentos sugieren un examen de ese artículo 136, fracción XXIV, en contraste con lo establecido en el precepto 115 de la Constitución Federal, alegando un actuar excesivo a los límites del ejercicio de la soberanía del Congreso local, el cual, al momento de contestar la demanda, argumentó que la norma constitucional local está apegada a la Constitución General, por lo que se desprende que también la demandada entendió que se cuestionaba ese precepto.

En tal sentido, consideró que, derivado de la interpretación más favorable de la defensa del actor, debe entenderse que ese numeral constitucional local está incluido, máxime que la autoridad demandada se defendió de su argumento, por lo que no se puede generar indefensión o falta de conocimiento de su parte y, en consecuencia, el proyecto acierta en tenerlo como reclamado.

Por lo que hace a la extemporaneidad, señaló que de autos no se desprende ninguna constancia que acredite fehacientemente alguna improcedencia y, si bien se podría

inferir que anteriormente se le habían aprobado cuentas públicas al municipio actor, en el caso se analiza un acto concreto derivado de una norma, el cual le causó perjuicio y, en ese sentido, fue combatido.

Adelantó que, de decidir la mayoría que el artículo no debe ser un acto reclamado, la competencia no la tendría este Tribunal Pleno, sino las Salas, pues se trata de un acto concreto que les corresponde analizar.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reconoció la importancia de los argumentos del señor Ministro ponente Pérez Dayán y los compartió, aunque externó duda respecto de si, en el caso que planteó, debió emplazarse al Poder Ejecutivo, como parte del proceso legislativo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo apuntó que, de la lectura de la demanda —cuya síntesis se encuentra en la página siete del proyecto—, se desprende la impugnación del artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora y, suponiendo que está impugnado, del análisis integral de la demanda sería cuestionable la procedencia de la controversia constitucional en relación con este precepto, como refirió el señor Ministro Cossío Díaz, pues estuvo en vigor desde mil novecientos ochenta y cuatro.

Por cuanto hace a lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, referente a que, no obstante que el artículo tiene muchos años en vigor, el acuerdo reclamado

es el primero que le causa perjuicio al municipio actor, consideró que en las controversias constitucionales se alegan invasiones de competencia, siendo el caso del precepto que la generó desde su entrada en vigor, y que se ha aplicado año con año, respecto del artículo 115 de la Constitución Federal, como argumentó la actora, por lo que también estaría por la improcedencia de este asunto por extemporaneidad en su impugnación.

La señora Ministra Luna Ramos expresó, tras la lectura del segundo concepto de invalidez, que si bien el argumento hecho valer en la demanda se relaciona con la extralimitación de las facultades del Congreso del Estado respecto del acuerdo referente a la cuenta pública vinculado a los artículos 64 y 136 de la Constitución Local, en ningún momento valoró que ese artículo fuera inconstitucional, sino que los invoca junto con el artículo 115 de la Constitución Federal para concluir que debe anularse el acto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto a la posible extemporaneidad a la que se ha aludido, indicó que únicamente se impugnó la norma en cuanto prevé la revisión, supervisión y fiscalización de la cuenta pública, respecto de lo cual no había existido ningún acto de aplicación por lo que ve a estas facultades, además de que en ese sentido contestó el Congreso del Estado, por lo que estaría en favor del proyecto en ese punto.

La señora Ministra Piña Hernández advirtió que, en su escrito de alegatos, el municipio actor señaló que el artículo

136, fracción XXIV, es violatorio de la Constitución General. En ese sentido, estimó que, si existía la duda consistente en si se impugnó o no ese artículo, desde la presentación de la demanda debió prevenírsele al síndico para que aclarara su pretensión, con lo cual se hubiera evitado la presente discusión.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recapituló que, para unos señores Ministros, la demanda debe leerse en el sentido de que no se combatió el artículo como acto destacado, mientras que otros —como en su caso—, sostienen que la demanda debe ser analizada como un todo, con lo cual se concluye que, partiendo de la cuestión efectivamente planteada, el artículo se combatió conjuntamente con el acto específico de no aprobación de la cuenta pública, lo cual permite su interés legítimo para impugnar ese precepto, máxime que, como indicó el señor Ministro ponente Pérez Dayán, la contestación de la demanda partió del supuesto de que fue impugnado y, por ello, defendió su constitucionalidad.

Por lo que ve a la oportunidad y a lo esgrimido por el señor Ministro Pardo Rebolledo, indicó que, si bien es cierto que no se tienen pruebas en el expediente de que se aplicó o no el precepto para no aprobar una cuenta pública, en cuestiones de improcedencia no se puede suponer o inferir, sino que deben acreditarse plenamente, por lo que, al existir una afectación y un perjuicio para el municipio actor, se da la oportunidad en la demanda, siendo que la invasión o no de

esferas de competencia se estudiará en el fondo. Apuntó que los temas que se han tocado son extraordinariamente opinables.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que, en principio, estaba de acuerdo con el proyecto pero, ante las diferentes posiciones externadas, reconoció que no podría tomar una determinación al respecto, pues se deben analizar todos los señalamientos con detenimiento, por lo que sugirió dejar la votación para la siguiente sesión, a efecto de reflexionar los temas y posicionarse.

La señora Ministra Luna Ramos concordó en que se trata de una cuestión de interpretación de la demanda; sin embargo, en el caso la actora hizo referencia a todo el Congreso y, de alguna forma, a las Comisiones específicamente, pero no a quien promulgó la norma, por lo que, en términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de determinar la mayoría que ese precepto se debe considerar como acto reclamado, se tendría que reponer el procedimiento para emplazar a la autoridad promulgadora de la norma.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que el asunto debería postergarse para la siguiente sesión, a efecto de meditar y contestar a las siguientes cuestiones: 1) si se reclamó o no en la demanda el artículo 136, fracción XXIV, 2) suponiendo que sí, si su impugnación es



extemporánea o no, 3) en caso de que no fuera extemporánea, si debería emplazarse o no al Poder Ejecutivo del Estado como parte del procedimiento legislativo, así como a los órganos de difusión oficiales del Estado, y 4) si el asunto debería o no irse a la Sala, estimando al respecto que, si así lo decide el Tribunal Pleno, podría resolverse por éste, al ser de su competencia originaria.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que debería agregarse el planteamiento referente a si, en términos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los precedentes aplicables, en las controversias constitucionales sería dable exigir el elemento de perjuicio.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales acordó prorrogar la discusión de este asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá mantenerse en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes veintinueve de febrero del año en curso, 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.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos".