

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 30
O R D I N A R I A
MARTES 15 DE MARZO DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta minutos del martes quince de marzo 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., Javier Laynez Potisek 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 veintinueve ordinaria, celebrada el lunes catorce de marzo del año en curso.

Por unanimidad de once 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 martes quince de marzo de dos mil dieciséis:

I. 90/2014

Controversia constitucional 90/2014, promovida por el Municipio de Juchitán de Zaragoza, Estado de Oaxaca, en contra de los Poderes Legislativos y Ejecutivo Federales, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Decreto por el que se expiden las Leyes Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee respecto de los artículos 3º, fracción XLVI, 9, fracciones I, II, III, IV, IX, XII, XIII, XIV, XVI; XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 15, fracciones XX, XXII, LX, LXII, 89, fracciones III y VII, 90, párrafos cuatro, cinco y seis, 100, 119, 120, 131, 144, párrafo tres, 177, fracción VII, 190, fracciones I, II y VII, 194, 206, 208, 217, fracciones I y VI, VII, VIII, IX, X, 219, fracciones III y V, 232, 233, 234, 235, 236, 297, 262, último párrafo, 263, 265, 266 fracciones XVI y XXII, 267, párrafos primero y antepenúltimo, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, párrafo tres, 277, 284, 285, 286, 287, 288, 297, párrafo dos, 299, 300, 308, 311, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 39, fracción VII, 68, 70 y 71 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 27 y 144 de la Ley Federal de Derechos de Autor; Artículos Noveno Décimo párrafo tres, Décimo primero inciso a), Duodécimo, párrafos dos y tres y fracciones IV, VI, VIII y X,*

Cuadragésimo, Cuadragésimo primero y Cuadragésimo quinto Transitorios del Decreto por el que expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, en los términos del apartado VII de esta resolución. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 237, fracción III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión únicamente en las porciones normativas que indican: “y Municipios”, de conformidad con el apartado VIII de esta resolución. CUARTO. 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 Oaxaca.”

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el apartado VII, relativo a las causas de improcedencia. Modificó el proyecto para, por una parte, declarar fundada la aducida por parte del Poder Ejecutivo por cosa juzgada, pues ya se resolvió la controversia constitucional 89/2014 y, por otra parte, determinar que el municipio no hizo ningún argumento en relación con su competencia, sino solo cuestiones relacionadas con discriminación entre concesionarios, por lo que no cuenta con interés legítimo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra de la propuesta porque el interés legítimo no se agota con la afectación de la esfera competencial de los municipios, ya que, de ser así, se confundiría interés legítimo con jurídico. En la especie, precisó que el municipio alegó que el artículo 237 de la Ley Federal de Telecomunicaciones

y Radiodifusión incide en el ámbito de sus atribuciones al prever ciertas limitaciones en el manejo de su hacienda y que hay un principio de afectación. Estimó que el argumento es infundado pero, aun así, se tiene que dar respuesta en el estudio de fondo, por lo que está en contra del sobreseimiento propuesto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena indicó que, como ha votado en asuntos anteriores y básicamente por las mismas razones que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, estaría en contra del sobreseimiento.

El señor Ministro Franco González Salas ratificó estar en contra porque debería entrarse al estudio de fondo, por razones que coinciden con las del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, de la siguiente forma:

“PRIMERO. Es improcedente la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional, en términos del apartado VII de esta resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once 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., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta conjunta con los siguientes tres asuntos de la lista:

II. 92/2014

Controversia constitucional 92/2014, promovida por el Municipio de Bejucal de Ocampo, Estado de Chiapas, en contra de los Poderes Legislativos y Ejecutivo Federales, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Decreto por el que se expiden las Leyes Federal de

Telecomunicaciones y Radiodifusión y del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce. En el proyecto modificado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es improcedente la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional, en términos del apartado VII de esta resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

III. 96/2014

Controversia constitucional 96/2014, promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, en contra de los Poderes Legislativos y Ejecutivo Federales, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Decreto por el que se expiden las Leyes Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce. En el proyecto modificado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es improcedente la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional, en términos del apartado VII de esta resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

IV. 99/2014

Controversia constitucional 99/2014, promovida por el Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Estado de

Oaxaca, en contra de los Poderes Legislativos y Ejecutivo Federales, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Decreto por el que se expiden las Leyes Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce. En el proyecto modificado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es improcedente la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional, en términos del apartado VII de esta resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la ratificación de las votaciones emitidas en la controversia constitucional 90/2014, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once 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., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Por tanto, se deberá indicar:

Se aprobó por unanimidad de once 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., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto

de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que estos tres asuntos se resolvieron en los términos precisados.

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

V. 32/2013

Acción de inconstitucionalidad 32/2013, promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, demandando la invalidez del artículo 23, párrafos segundo, quinto y sexto, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Estado

el diecinueve de septiembre de dos mil trece, mediante Decreto 24461/LX/13, así como el artículo primero transitorio de dicho decreto. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 23, párrafo quinto de la Ley para los Servidores públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como del artículo primero transitorio del Decreto número 24461/LX/13, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el diecinueve de septiembre de dos mil trece. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 23, párrafo segundo, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios en la porción normativa que dice: “computados desde la fecha del cese hasta por un periodo máximo de doce meses.” CUARTO. Se hace extensiva la invalidez al párrafo tercero del artículo 23 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios. QUINTO. La invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los presentes puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Jalisco. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las

causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once 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., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea presentó el asunto. Preciso que se hicieron valer esencialmente tres planteamientos: 1) el respeto del plazo para la promoción del referéndum derogatorio, 2) el establecimiento de un límite de doce meses para el pago de salarios caídos en caso de despido injustificado y 3) la imposición de multas por la promoción de actuaciones improcedentes en el juicio laboral.

En el considerando quinto, relativo a las violaciones procedimentales, el proyecto propone reconocer la validez del artículo primero transitorio del Decreto 24461/LX/13 publicado en el periódico oficial “El Estado de Jalisco” el diecinueve de septiembre de dos mil trece, pues si bien es cierto que el referéndum está regulado en las bases constitucionales locales relativas al procedimiento de formación de leyes, no forma parte de dicho procedimiento en términos del artículo 32 de la Constitución Local y, consecuentemente, se considera que el precepto transitorio no afecta el derecho de los ciudadanos a promover el referéndum, pues ello no depende de una determinación del Congreso Local sino que está condicionado a que los sujetos

legitimados lo soliciten y, además, cumplan con los requisitos constitucionales y legales prescritos para ello, máxime que no obra constancia alguna en autos en donde se advierta el inicio del procedimiento de referéndum respecto del decreto combatido.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las violaciones procedimentales, consistente en reconocer la validez del artículo primero transitorio del Decreto 24461/LX/13 publicado en el periódico oficial “El Estado de Jalisco” el diecinueve de septiembre de dos mil trece, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once 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., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea presentó el considerando sexto, relativo al límite a la cuantificación de los salarios vencidos. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 23, párrafo segundo, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en la porción normativa “computados desde la fecha del cese hasta por un periodo máximo de doce meses”, pues establece un límite máximo de doce meses desde la fecha del cese para la cuantificación de los salarios vencidos en caso de despido injustificado; en razón de que el artículo 116, fracción VI, constitucional prevé que las

relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores deben regirse con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias, siendo que dicho 123 prevé el derecho de los trabajadores a optar por la reinstalación o la indemnización en caso de un despido injustificado, sin prever que en tales casos deban cubrirse los salarios caídos.

En ese contexto, se debe determinar si existe una obligación de los Estados de ajustarse no sólo al artículo 123 constitucional, sino a las leyes reglamentarias en materia laboral, particularmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conforme a la cual el despido injustificado da lugar al pago de los salarios vencidos sin limitación alguna, lo que hace necesario establecer si las entidades federativas están obligadas a incorporar la misma regla en sus legislaciones burocráticas. Por ello, siguiendo un criterio de la Segunda Sala, el proyecto refiere al procedimiento de reforma constitucional mediante el cual se otorgó competencia legislativa a los Estados para regular las relaciones con sus trabajadores y los de los municipios, del que se concluye que no hay obligación de los Estados de incorporar en sus legislaciones todo el contenido de las leyes reglamentarias, sino que a lo que se encuentran obligados es a legislar de manera que se respeten y garanticen los derechos mínimos previstos en la Constitución.

Posteriormente, el proyecto analiza si el pago de salarios caídos forma parte de esos derechos mínimos

constitucionales, y concluye que los salarios vencidos no constituyen salarios entendidos como la retribución del trabajo, por lo que su regulación no constituye una medida de protección al salario que deba regularse en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y tampoco puede considerarse que el pago de salarios caídos sea parte integrante del derecho a la indemnización o a la reinstalación a que se refieren los artículos 123, apartado B, fracción IX, constitucional y 7, apartado D, del Protocolo de San Salvador, debido a que ninguno de ellos prevé el pago de salarios caídos. No obstante, si bien no forma parte de su contenido mínimo, el derecho al pago de salarios vencidos constituye una prestación tendiente al goce efectivo del derecho a la estabilidad en el empleo y, en tal sentido, las entidades federativas gozan de libertad de configuración al respecto, la cual no es absoluta, en tanto que está acotada por el respeto al principio de no regresividad que prohíbe retroceder en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales; adicionalmente, este deber de no retroceso no es absoluto, pues corresponde al Estado demostrar con datos suficientes y pertinentes de necesidad de la medida regresiva, cuya constitucionalidad depende de que se supere un test de proporcionalidad.

En el caso, la medida consistente en limitar a doce meses el pago de salarios caídos persigue dos finalidades, según se advierte del proceso legislativo: 1) reducir la duración de los juicios laborales, y 2) reducir los montos de las cantidades que las entidades públicas deben pagar por

concepto de salarios caídos; ambas constitucionalmente válidas, a la luz de los artículos 17, 123, apartado B, fracción XII, y 135 constitucionales. De igual modo, la medida resulta idónea para el fin que persigue, pues aunque pueda ponerse en duda que exista una estrecha adecuación entre la limitación de salarios vencidos y la reducción de plazos, con la consecuente reducción de los montos a los que condenan los laudos, puede pensarse que contribuye —de algún modo— como uno de los incentivos para evitar alargar los juicios. En cambio, la medida no supera el requisito de necesidad, debido a que del proceso legislativo no se advierten datos que demuestren que la dilación de los juicios sea exclusivamente imputable a los trabajadores y a sus abogados, motivados por obtener cantidades millonarias por conceptos de salarios vencidos y que, por esa razón, reducir esas cantidades sea la única medida apta para alcanzar el resultado deseado; tampoco se advierte que haya existido un análisis de la legislación procesal laboral local, ni datos empíricos con el fin de evaluar las herramientas con que cuenta el Tribunal de Arbitraje y Escalafón para darle celeridad a los juicios y su eficacia, o la existencia de un diagnóstico en torno a la insuficiencia presupuestal del tribunal, su infraestructura, la capacitación de su personal y la insuficiencia de personal para enfrentar las cargas de trabajo.

En consecuencia, la limitación al pago de salarios caídos no es una medida legislativa necesaria para reducir la duración de los juicios y evitar los daños al erario público, y

en ese sentido, viola el principio de no regresividad. La anterior determinación torna innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez relacionados.

El señor Ministro Pérez Dayán se pronunció por la validez del precepto, ya que, de acuerdo con los precedentes de la Segunda Sala, no existe obligación para las entidades federativas de vaciar en sus legislaciones todo el contenido de las leyes reglamentarias que sobre la materia existe, en tanto se sostengan y se respeten los principios básicos de la materia laboral, como lo son: la protección al salario, el servicio civil de carrera en el caso de la administración pública, la estabilidad en el empleo y la seguridad social. En esa medida, las Legislaturas de los Estados pueden disponer de las normas a través de las cuales habrán de regirse las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

Coincidió en que la naturaleza jurídica de los salarios caídos no es de retribución al trabajo desempeñado, pues no hubo tal esfuerzo físico, y tampoco equivale a una indemnización, pues la decisión no supone el resarcimiento único y exclusivo bajo esa figura, en razón de que no están previstos así en el artículo 123, apartado B, de la Constitución ni en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

Resaltó que la Segunda Sala, al resolver un tema similar, determinó que ello consiste una medida de reparación, pero no extraída como una de aquellas de contenido mínimo constitucional, sino que queda a la libre configuración legislativa. Por tanto, compartió la conclusión del examen de constitucionalidad en esta medida, consistente en que la disposición persigue una finalidad legítima y constitucionalmente válida e idónea; sin embargo, no viola el principio de regresividad pues, como ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados pueden cambiar las normas en la medida de sus necesidades, en tanto este ejercicio no resulte de carácter absoluto, esto es, se busque una justificación, aunado a que cualquier derecho no debe considerarse necesariamente inmutable, puesto que hay condiciones sociales, económicas o políticas que justifican un trato diferenciado.

Apeló a la iniciativa de la reforma impugnada, la cual buscó una justificación, como lo exigen los instrumentos internacionales, al practicar un examen comparativo en doce países de Latinoamérica y Europa, cuyas condiciones económicas llevaron a regular de distintos modos una medida similar de salarios caídos, siendo que unas no los contemplan y otras los contemplan de manera superior a la que aquí se estudia, con lo cual concluyó, así como lo hizo la Segunda Sala con motivo de una contradicción de tesis referente al artículo 48, párrafo segundo, de la Ley Federal del Trabajo, que se cumplieron los requisitos y exigencias

que tanto la legislación nacional como la internacional exige para tales circunstancias.

Por tanto, señaló que la norma supera el requisito de necesidad, en tanto que la conducta procesal de dilación por las partes o los factores ajenos a ellas, como el retraso en la toma de decisiones jurisdicciones en materia de trabajo, provocan que el monto de salarios caídos que se determine supere las posibilidades de cubrirlas, y puede, incluso, poner en riesgo la fuente de trabajo, con lo cual estimó que la necesidad está plenamente justificada y, sumado a la finalidad legítima y constitucionalmente válida, idónea, necesaria y proporcional, torna al precepto como no violatorio de ningún principio de regresividad y, por el contrario, perfecta y absolutamente acorde a la libertad de configuración para el caso de los despidos injustificados.

El señor Ministro Medina Mora I. se manifestó por la validez de la norma, conforme a la máxima de que todo aquel que cause un daño debe repararlo, por lo que el pago de salarios vencidos constituye una medida de reparación con la que se busca resarcir al trabajador del daño causado por el despido injustificado. En este sentido, debe existir una proporcionalidad entre el daño ocasionado y la medida reparatoria impuesta y, por tanto, no puede hacerse depender de factores externos, como la duración del juicio laboral respectivo, además de que no es imputable ni al trabajador ni al patrón la circunstancia referente a la administración de justicia laboral, por lo que dicho patrón no

tiene que resentir en su totalidad los efectos negativos derivados de tal circunstancia.

En tales condiciones, resulta razonable que se establezca un límite a la responsabilidad resarcitoria del patrón, sin dejar de garantizar que el trabajador sea reparado por el daño provocado por el despido injustificado. Este equilibrio se manifiesta en la fórmula adoptada por el legislador local al topar el monto de los salarios vencidos a doce meses y transcurrido este plazo al pago de los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario a razón del dos por ciento mensual capitalizable a la fecha de cumplimiento del laudo. Recalcó que la medida adoptada, además de asegurar la proporcionalidad entre daño y resarcimiento, resulta adecuada para cumplir con los fines constitucionalmente válidos que se pretendieron con su establecimiento, al ya no existir un incentivo para que alguna de las partes en el juicio lo prolongue injustificadamente y no se reciban sumas desproporcionadas o excesivas por este concepto superiores —por mucho— al monto de la condena principal, causando un grave daño a las finanzas públicas.

Por otra parte, indicó que las previsiones contempladas en los párrafos quinto y sexto de la norma impugnada, en cuanto a la imposición de multas a los abogados litigantes o representantes de las partes que promuevan actuaciones notoriamente improcedentes, así como sanciones a los funcionarios o servidores públicos que cometan omisiones o

conductas irregulares, inhiben actos que tengan por objeto retardar injustificadamente el procedimiento.

Por todo lo anterior, recalcó que debe reconocerse la validez del artículo analizado, sin que para ello deba hacerse un test de escrutinio estricto como el que propone la consulta, al no tratarse de una restricción de un derecho humano consagrado en la Constitución Federal o en alguno de los tratados internacionales.

La señora Ministra Luna Ramos apuntó que el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo establecía anteriormente la posibilidad de que se cobrara, una vez que se había determinado que el despido era injustificado, la reinstalación o, en su caso, la indemnización, además de los salarios caídos, desde el momento del despido hasta que el laudo fuera ejecutado, siendo que, cuando se discutió el problema en la Segunda Sala, votó en el sentido de que era violatorio del principio de progresividad; sin embargo, dados los demás precedentes con el mismo tema y en una nueva reflexión, se expresó convencida de lo contrario y, por esta razón, consideró que la norma no viola el principio de regresividad.

Precisó que, en el caso, el artículo se refiere a un problema en materia burocrática, lo cual se diferencia con el precedente citado. Aclaró que el principio contrario a la progresividad es el de regresividad, siendo que en el proyecto, por una parte, estima válida la razón esgrimida consistente en reducir los juicios para que los salarios caídos no sean tan onerosos, así como evitar daños al erario

público y, por otro lado, determina que se viola el principio de progresividad en función de que no se supera el requisito de necesidad, pues debieron haberse llevado a cabo estudios suficientes para acreditar por qué los tribunales tienen este retraso tan grande en el manejo de los juicios y que, en todo caso, no se resuelvan estos con la prontitud que se necesita, aunado a que no se analizaron otras alternativas que permitieran una solución distinta a no disminuir el pago de los salarios caídos; por ello, declara una violación al principio de progresividad.

Consideró que el artículo 123, apartado A, fracción XXII, constitucional establece la regla que, en caso de que haya un despido injustificado, el trabajador puede impugnarlo a través del cumplimiento del contrato, en el que puede obtener su reinstalación, o bien, a través de la indemnización que será por el importe de tres meses, mas no indica si se deben o no pagar salarios caídos. Por otro lado, el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional determina que —para los trabajadores en el sistema burocrático—, en el caso de que tengan una separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente. Finalmente, el artículo 116, fracción VI, constitucional cita que “Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”, sin distinguir que se trate de apartado A o B.

En ese tenor de ideas, estimó que se presenta una diferenciación constitucional importante en cuanto a qué se debe entender por indemnización y qué por salarios caídos. Coincidió con el proyecto en que los salarios caídos no son lo mismo que la indemnización: los salarios caídos se dan como pago de daños y perjuicios, de acuerdo con diversas tesis de esta Suprema Corte —en el sentido de que son un equivalente a un perjuicio que reciente el trabajador por la rescisión de su contrato y que es una situación que no se encuentra considerada dentro del artículo 123 de la Constitución—, mientras que la indemnización constituye el pago establecido por la propia Constitución en sus dos apartados por el despido injustificado o separación injustificados, por lo que, si el trabajador no va a regresar a trabajar, la idea fundamental es que se le indemnice.

Con lo anterior, concluyó que la indemnización, en el apartado A se establece como regla, mientras que en el B se trata de una norma de libre configuración, además de que los salarios caídos no están reconocidos constitucionalmente por el artículo 123.

Recordó que, en dos mil uno, el artículo 23 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios establecía la reinstalación o la indemnización, así como el pago de salarios vencidos desde la fecha del cese hasta que se cumplimentara el laudo. Posteriormente, dicho

artículo fue derogado el veintiséis de septiembre de dos mil doce. Entonces, si el diecinueve de septiembre de dos mil trece se publicó la reforma que ahora se analiza, en la cual se determina lo que sucederá cuando un trabajador sea separado de su encargo sin justificación, esto es, que puede ser reinstalado o indemnizado, y que podrá percibir salarios vencidos computados desde la fecha del cese hasta un período máximo de doce meses y que se pagarán los intereses por quince meses posteriores, así como algunas sanciones para los abogados que retrasen el procedimiento y a los funcionarios que retrasen este procedimiento, entonces se presente un problema formal en cuanto al principio de no regresividad o progresividad, en tanto que no hay regresividad porque, al haberse derogado la norma en dos mil doce, no existían salarios caídos.

Abundó que, suponiendo sin conceder, si el principio de progresividad se configura porque alguna vez —en el dos mil uno— existió la posibilidad del pago de salarios caídos hasta el momento de cumplimiento del laudo y desde que se hizo el despido, entonces el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional obliga a las autoridades a velar por el principio de progresividad, en la inteligencia de ser un principio con el propósito de que se incorporen o reconozcan derechos humanos o para que los reconocidos se optimicen; sin embargo, ya se ha dicho que los derechos humanos no son absolutos, sino que tienen restricciones, como lo prevé el primer párrafo del citado artículo 1º, tal como se desprendió de la contradicción de tesis 293/2011.

En dicho contexto, el principio de progresividad optimiza derechos humanos en favor de las personas, a condición de que no se lesionen otros derechos establecidos en la propia Constitución o en los tratados internacionales o, incluso, en alguna legislación de carácter secundario. En el caso de los salarios caídos, la medida en estudio no estaría lesionando algún derecho establecido en la Constitución, porque su artículo 123 nunca los ha reconocido, sino que ha sido un derecho legalmente establecido, y tampoco se ha reconocido en los tratados internacionales, ni siquiera se llega a mencionar el concepto de manera específica, sino que únicamente se reconoce la estabilidad en el empleo y en el salario. Así, es en la ley reglamentaria donde surge el derecho a los salarios caídos por voluntad del legislador ordinario, sin que existiera la reglamentación expresa de un artículo de la Constitución, y si bien lo ideal es que todo derecho sea progresivo, no pueden lesionar otros derechos, principios, valores o reglas establecidas en la Constitución

En la especie, las razones que se dieron en la exposición de motivos contemplaron restringir el pago de salarios caídos a doce meses con los intereses de quince meses porque, fundamentalmente, se determinan condenas millonarias por asuntos que tardan muchos años en resolverse, lo cual es de interés social y público del Estado Mexicano para efecto de fortalecer las fuentes de trabajo y, de esta manera, activar la economía, y tomando en cuenta que ningún derecho humano es absoluto, sino que puede restringirse siempre y cuando se justifique de forma válida,

tal como este Tribunal Pleno ha determinado y manifestando a través de la jurisprudencia, por lo que la norma deviene constitucional. Adelantó que, de no determinarse así, entonces no se podría establecer nunca un cambio de tasa o tarifa en un impuesto, de la penalidad en un delito o la sanción en un procedimiento administrativo, pues se alegaría violación al principio de progresividad.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de la observación relativa a la derogación del artículo, dio lectura al proyecto a partir de la página cincuenta y cinco del proyecto, del siguiente modo “Al respecto, debe advertirse que desde la expedición de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el periódico oficial de siete de abril de mil novecientos ochenta y cuatro, el artículo 23 previó que en caso de no comprobarse la causa de terminación o cese, el servidor público tendría derecho al pago de sueldos vencidos ‘desde la fecha del cese hasta que se cumplimente el laudo’. Dicho texto se mantuvo hasta la reforma publicada en el periódico oficial de veintiséis de septiembre de dos mil doce, fecha en la que el artículo 23 fue derogado. Cabe aclarar que dicha derogación no tuvo como finalidad eliminar los salarios caídos, sino modificar totalmente el procedimiento administrativo de cese el cual se reguló con mayor detalle en el artículo 26. Con motivo de lo anterior, en la Ley se dejó de regular el derecho de los servidores públicos injustificadamente cesados a optar por la reinstalación o la indemnización, así como el monto de la

misma, lo que por supuesto no implica que estos derechos hayan sido derogados, pues cobró aplicación la cláusula de supletoriedad contenida en el artículo 10 el cual remite a la Ley Federal de los Trabajadores al Estado, la cual prevé el pago de salarios caídos en forma ilimitada.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las doce horas con cincuenta y dos minutos y reanudó la sesión a las trece horas con diecisiete minutos.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que, si bien el artículo 10 establece la supletoriedad, existen tesis de la Segunda Sala consistentes en que la institución debe estar prevista para que opere aquélla, entonces, en el caso, al no existir la institución, no se podía aplicar algo por supletoriedad.

La señora Ministra Piña Hernández observó que en la página cincuenta y uno del proyecto se afirma que el pago de salarios caídos no es un derecho mínimo constitucional y que no forma parte del derecho a la indemnización, pero constituye una prestación tendente al goce efectivo del derecho a la estabilidad en el empleo.

Estimó que, al margen de las cuestiones de hecho que motivaron la reforma en estudio, se debe analizar si implica o no una violación al principio de no regresividad de los derechos y, por tanto, se debe enfocar la discusión en definir si el pago de salarios caídos representa un derecho humano, en términos del artículo 7, punto d., del Protocolo de San

Salvador. En ese sentido, anunció que estaría atenta a las opiniones de los señores Ministros al respecto.

Advirtió que las cuestiones que se han abordado, en relación a la dilación de los juicios, pueden no necesariamente causarse por los trabajadores, pues en ocasiones son los abogados de los trabajadores los que tratan de alargarlos para obtener un pago de salarios caídos en mayor proporción.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que, desde el primer asunto visto en la Segunda Sala —en dos mil nueve—, votó en el sentido de que la medida no es inconvencional ni inconstitucional, ni viola los principios que rigen a los derechos humanos, porque el pago de los salarios caídos no se trata en sentido estricto de un derecho humano, al no estar previsto ni en la Constitución ni en los tratados internacionales —inclusive los de la Organización Internacional del Trabajo—, lo cual ha provocado que en distintos países se le dé un tratamiento muy diferenciado. Adelantó que, probablemente, formularía voto particular con los argumentos que ha esgrimido durante estos años.

El señor Ministro Laynez Potisek se pronunció de acuerdo con el sentido del proyecto, y anunció voto concurrente para apartarse de la definición de salarios caídos pues, en su opinión, son la consecuencia del incumplimiento del contrato, una vez establecido el despido injustificado, por lo que remuneran el trabajo como si la persona hubiese seguido trabajando.

La señora Ministra Luna Ramos, atinente a lo expresado por la señora Ministra Piña Hernández, indicó que el concepto de derechos humanos es de carácter iusnaturalista, entendido como todo aquello inherente al ser humano por el simple hecho de serlo o que contribuye a su desarrollo; no obstante, opinó que jurídicamente el derecho humano adquiere su jerarquía en el momento en que se positiviza y, dependiendo del ordenamiento al que pertenece, será de rango constitucional, convencional o legal, pero no deja de ser un derecho humano.

En el caso de los salarios caídos, precisó que no están reconocidos en la Constitución ni en los tratados internacionales, sino en una ley reglamentaria, y si bien lo óptimo es que se vayan desarrollando para tener mayores ventajas, no deben ir en contra de otro derecho o de una situación de mayor prioridad. En este sentido, consideró que los salarios caídos, si bien son un derecho humano, únicamente se reconoció en su momento en una legislación reglamentaria, no así en la Constitución ni en tratado internacional alguno y, por esa razón, no se rigen por el principio de progresividad, por lo que no se violaría ningún precepto constitucional si el legislador determina establecer una restricción, siempre y cuando dé la justificación necesaria, como sucedió en el caso.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que el proyecto no dice ni nadie ha sostenido que los salarios caídos sean un derecho constitucional, sino que el

derecho humano involucrado es el de estabilidad en el empleo, reconocido en los artículos 123 constitucional y 7, punto d., del Protocolo de San Salvador, cuyo texto reza “la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional”, de tal suerte que los salarios caídos son un derecho inherente a la estabilidad en el empleo porque son “otra prestación prevista por la legislación nacional”.

En dichos términos, valoró que el caso implica un problema de regresividad, ya que, aunque no se trate de un derecho humano absoluto, se tiene que justificar suficientemente la nueva medida, lo cual no ocurrió en la iniciativa respectiva. Adelantó que el tema de la estabilidad en el empleo de los trabajadores como un derecho humano es altamente opinable y discutible.

La señora Ministra Luna Ramos apuntó que el artículo 7 del Protocolo de San Salvador se intitula “Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo”, y su acápite cita que “Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones

nacionales, de manera particular”, siendo que su punto d. textualmente indica que “la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional”, con lo cual advirtió que pretende salvaguardar la estabilidad en el empleo y, entre otras cosas, las prestaciones laborales de los trabajadores, entendidas como las que se pactan en los contratos individuales o colectivos de trabajo; sin embargo, los salarios caídos no son prestaciones laborales, sino medidas reparatorias de la duración de un juicio.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales externó dudas respecto de si los salarios caídos son un derecho humano, si se trata de una prestación reconocida por la Constitución y los tratados internacionales, si podría pensarse que cabe en el texto del artículo 7, punto d., del Protocolo de San Salvador, o si se deja eso a la legislación nacional. Ante estas interrogantes, sugirió continuar la discusión en la siguiente sesión.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y dos minutos, previa convocatoria que emitió a los

integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves diecisiete de marzo 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.