

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 31**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 17 DE MARZO DE 2016**

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y un minutos del jueves diecisiete 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 treinta ordinaria, celebrada el martes quince 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 jueves diecisiete de marzo de dos mil dieciséis:

**I. 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 reabrió la discusión en torno al considerando sexto, relativo al límite a la cuantificación de los salarios vencidos.

El señor Ministro Cossío Díaz se expresó convencido con la exposición de la señora Ministra Luna Ramos y, por las razones que adujo, señaló que votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió muchos de los argumentos de la señora Ministra Luna Ramos, y agregó que, en la especie, el derecho humano en juego es el de estabilidad en el trabajo y los salarios caídos tienen la naturaleza de reparación a la violación a ese derecho, tal como lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Quintana Coello y otros vs. Ecuador”, en el sentido de que “el pago de salarios caídos es una medida de reparación por la privación intempestiva del trabajo y la expectativa legítima de seguir devengando esta contraprestación”.

En ese contexto, señaló que podría resultar cuestionable aplicar el principio de progresividad a la consecuencia de la violación del derecho humano, máxime que la consecuencia de pagar salarios vencidos sigue

prevista en la ley; sin embargo, por las razones que se explican en la exposición de motivos, es necesario hacer un análisis de ponderación de la realidad presentada en este tipo de asuntos, en los cuales se reclamaban salarios caídos exorbitantes que anulaban la posibilidad de subsistencia de la fuente de trabajo, siendo que de la ponderación entre ambos derechos se llegó a la conclusión de que era razonable limitar el alcance de estos salarios vencidos hasta doce meses. Por esas razones, no compartiría la propuesta en cuanto a la violación al principio de progresividad.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el sentido del proyecto, pero por razones distintas, pues el artículo 116, fracción VI, constitucional determina 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”, por lo que si bien los salarios caídos no forman parte del catálogo de derechos del diverso precepto 123 constitucional, éste remite a las disposiciones reglamentarias del legislador federal.

Aclaró que este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en el sentido de que los Congresos estatales pueden elegir entre el apartado A o el B para regular la relación entre los Estados y sus trabajadores, dentro de su libre configuración y, en la especie, Jalisco optó por el apartado B, puesto que el artículo 10 de la Ley para los Servidores Públicos del

Estado de Jalisco y sus Municipios establece que las leyes supletorias son las del artículo 123, apartado B, entre ellas, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, en su artículo 43 se regulan los salarios caídos y los prevé como un derecho para los trabajadores. Por estas razones, consideró que el Estado de Jalisco no tenía competencia para regular en materia de salarios caídos.

La señora Ministra Piña Hernández valoró que no existe —como tal— el derecho humano a recibir salarios caídos, pues el concepto de derechos humanos se reserva a aquellos relacionados directamente con el reconocimiento y la protección de la dignidad de las personas; sin embargo, esta prerrogativa es un derecho constitucionalmente tutelable, en la medida en que se inserta dentro del ámbito de protección del derecho humano al trabajo digno, del cual se desdoblan diversos derechos que funcionan como garantías o elementos para su efectiva protección, siendo uno de ellos el derecho a la estabilidad en el empleo, dentro del cual se encuentra el derecho de los trabajadores a recibir una indemnización o reparación para el caso de ser despedido injustificadamente.

En este sentido, consideró que, en el caso, es posible analizar la violación o no al principio de no regresividad y, por ende, estimó que se necesitaría una justificación reforzada por parte del legislador local, como lo estableció precisamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en

su Observación General 3, mencionada en el propio proyecto. Comentó que el principio de no regresividad no impide la implementación de modificaciones o restricciones en el ámbito de los derechos humanos, sino que simplemente impone la obligación del Estado, frente a este tipo de medidas, de justificar de manera reforzada su necesidad, que su implementación presuponga el aprovechamiento de todos los recursos disponibles, y que no exista una medida menos gravosa frente al derecho afectado, lo cual incluso ha sido reconocido de esta forma por este Tribunal Pleno en diversos precedentes.

Por lo tanto, estimó que, en la especie, no se justificó de manera plena y reforzada la necesidad de la medida, ni se valoró que su implementación fuera la única manera de hacer frente a la problemática que representa el retardo excesivo en la tramitación de los juicios y no existiera una medida menos gravosa para limitar el pago de salarios caídos, sino que la justificación de la reforma en estudio arrojó totalmente a los trabajadores la responsabilidad del retardo de los juicios, lo cual no demuestra la necesidad de la medida.

Por otra parte, apuntó que es un hecho notorio la carga de trabajo de las autoridades jurisdiccionales laborales, lo cual retarda la resolución de los asuntos, respecto de lo cual no se realizó un estudio ni formó parte de la justificación de la reforma, como lo establece el proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió con las argumentaciones de la señora Ministra Luna Ramos porque en el orden constitucional mexicano no existe una reserva constitucional o convencional en virtud de la cual los derechos humanos únicamente puedan regularse en la Constitución o en los tratados internacionales; sin embargo, se debe analizar si una prerrogativa establecida en una ley ordinaria es expresión de un derecho fundamental o se trata de un derecho de origen y configuración legal.

En ese contexto, conforme a la Norma Fundamental se puede sostener que el derecho humano a la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio de los Estados incluye como prerrogativas el optar, ante un despido injustificado, por la reinstalación en el trabajo o el pago de la indemnización prevista en la legislación aplicable.

Por otro lado, indicó que el artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) dispone 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.”, por lo que para respetar esta norma convencional basta con que la legislación nacional aplicable reconozca a

los trabajadores la estabilidad en el empleo y, en caso de despido injustificado, cualquiera de las siguientes consecuencias: la indemnización, la reinstalación o el pago de cualquier otra prestación.

Ante ello, no compartió lo afirmado en la página cincuenta y dos del proyecto, referente a que dicho instrumento internacional establece la posibilidad de que los Estados otorguen prestaciones adicionales a la reinstalación o indemnización, pues éstos cumplen el derecho humano de la estabilidad en el empleo al establecer, como consecuencia de un despido injustificado, indistintamente el pago de una indemnización, la reinstalación o una diversa prestación, como señala la convención en cita.

En ese sentido, si bien el derecho al pago de los salarios vencidos tiene su origen en la existencia de un despido injustificado, dada la configuración constitucional del derecho humano a la estabilidad en el empleo, se trata de una prerrogativa que en el ejercicio de su libertad de configuración ha conferido el legislador ordinario a los trabajadores que sufren un despido injustificado, en la inteligencia de que, aun cuando ese derecho no goce el carácter de derecho humano en sí mismo, no basta para que no se encuentre protegido por diversos principios constitucionalmente aplicables como el derecho a la seguridad jurídica y sus diversas expresiones. Por lo anterior, no compartió lo expresado en la página cincuenta y tres del proyecto, en el sentido de que el derecho al pago de



los salarios vencidos constituye una prestación tendiente al goce efectivo del derecho a la estabilidad en el empleo.

Estimó que, en general, no existe un parámetro mínimo que deba establecerse al respecto, simplemente basta con que se establezca razonablemente, siendo que en el apartado A del artículo 123 constitucional se prevé que la indemnización básica es de tres meses, por lo que, en el caso, resulta mayor y supera ese parámetro. En tal virtud, no compartió el proyecto, así como la conclusión de que se tenga que aplicar el principio de progresividad a esta derivación del derecho a la estabilidad en el empleo.

El señor Ministro Pérez Dayán advirtió que la mayoría se ha pronunciado en contra del proyecto, por lo que se deberán estudiar los otros conceptos de invalidez. Respecto de lo manifestado por la señora Ministra Piña Hernández en cuanto a la necesidad de la medida, recordó que la disposición en análisis no sólo limitó el pago de salarios vencidos, sino que prevé sanciones para todos aquellos actores dentro de juicio, sean litigantes, representantes o cualquier otro, que concurra a su dilación, por lo que el legislador no sólo se ocupó de remediar una situación que en particular estaba generando un fenómeno económico relevante, sino adicionalmente estableció los mecanismos que puedan lograr con mayor efectividad que los juicios no se dilaten, situaciones que se deberán analizar en su razonabilidad.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea no compartió los argumentos vertidos en contra del proyecto, aunado a que algunas no se remiten al texto del proyecto, por lo que lo sostendrá en sus términos. En cuanto a lo apuntado por el señor Ministro Pérez Dayán, indicó que eso no lo dijo el legislador, además de que no es el punto de discusión.

Recapituló que la propuesta parte del principio de progresividad y su correlativo de no regresividad, establecido en el artículo 1° constitucional, que obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que no es discutible si resulta aplicable o no, sino si se justificó o no una medida regresiva. Estimó que tampoco se trata de una ponderación de valores, intereses o derechos.

En ese marco de progresividad de los derechos fundamentales, señaló que el legislador solamente podrá tomar una medida regresiva si da imperiosas razones que la justifiquen de manera reforzada, lo cual no sucedió en la hipótesis, aunado a que se está afectando el derecho a la estabilidad en el empleo, por lo que tampoco se debe discutir si en determinado país el derecho a la estabilidad en el empleo, de conformidad con el Protocolo de San Salvador, se cumple simplemente con que, para el despido

injustificado, el trabajador tenga derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo.

Recalcó que el artículo 7, punto d., del referido protocolo prevé cualquier otra prestación prevista en la legislación, por lo que si ya se preveía el pago de los salarios caídos sin límite temporal, la medida que pretende limitarlos tiene que estar justificada ampliamente, puesto que involucra el derecho a la estabilidad en el empleo, previsto tanto en el artículo 123 constitucional como en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), máxime que en este último ordenamiento se establece la posibilidad de que los legisladores locales amplíen dicho derecho y, una vez ampliado, forma parte de éste.

Aclaró que el proyecto no sostiene la existencia del derecho humano a los salarios caídos, sino que el derecho a los salarios caídos, establecidos en la legislación mexicana, forma parte del derecho a la estabilidad en el empleo, de conformidad con el Protocolo de San Salvador. De tal suerte que, si en la legislación del Estado de Jalisco, desde mil novecientos ochenta y cuatro se contemplaba, la nueva limitación a doce meses vulnera un derecho que se tenía, lo cual únicamente resulta viable por medio de una justificación reforzada, siendo que la argumentación del Congreso del Estado es notoriamente insuficiente para poder tomar una

medida regresiva de este tipo y, consecuentemente, la norma deviene abiertamente inconstitucional.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que del análisis de la iniciativa, que recoge el proyecto en su página sesenta y dos, se encuentra la justificación de esa dualidad: la limitación de los salarios caídos, complementada con un sistema de sanciones que buscan privilegiar la celeridad. Al efecto, dio lectura de los siguientes párrafos: “La presente reforma propone establecer una cantidad similar concepto de salarios caídos sea de 12 meses, considerando que los procedimientos se efficienten y procuren resolver en ese lapso de tiempo. Esta reforma busca dar más certeza a las dependencias y los trabajadores dentro del juicio. Para ello se preverán medidas que sancionen a los abogados o funcionarios del Tribunal de Arbitraje y Escalafón, que por dilaciones procesales contribuyan a la dilación de los juicios. Se dispone de una multa de 100 a 1000 días de salarios mínimos y dar vista al ministerio público para que se sancione dichas acciones como delito que atenta a la administración de justicia.”, y “El Congreso del Estado, trabaja en más iniciativas y en un dictamen conjunto que modificará sustancialmente la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en foros de consulta, que dote certeza jurídica a los trabajadores, que los juicios se resuelvan con prontitud, que se promueva la profesionalización del Tribunal de Arbitraje, que vea por instituciones jurídicas sólidas que contribuyan a la mejora del servicio público.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al límite a la cuantificación de los salarios vencidos, consistente en 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”, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron a favor. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta del proyecto y a propuesta del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el Tribunal Pleno acordó desechar el proyecto y returnar el asunto a la señora Ministra Luna Ramos, lo cual se aprobó en votación económica y unánime, con la anuencia de ésta.

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

## **II. 15/2015**

Acción de inconstitucionalidad 15/2015, promovida por la Procuraduría General de la República, demandando la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la

Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil quince. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil quince, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz 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 y segundo relativos, respectivamente, a la competencia y a la oportunidad, 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 Pardo Rebolledo presentó el considerando tercero, relativo a la legitimación. El proyecto propone desestimar la causa de improcedencia invocada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, referente a que es un hecho notorio que la Procuraduría General de la República se encontraba sin titular en el momento en que se promovió la acción de inconstitucionalidad y que compareció una subprocuradora en suplencia del titular, operando la causa de improcedencia del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con sus diversos numerales 10, fracción I, y 11, párrafo primero; en razón de que el artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por el Procurador General de la República, siendo que la subprocuradora jurídica y de asuntos internacionales de la propia Procuraduría suscribió la demanda correspondiente en ausencia de su titular y acreditó ese cargo con la copia certificada de su nombramiento.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que no es un problema de legitimación, sino de representación. Externó duda sobre si, en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, existe algún orden de prelación en cuanto a las personas que sustituyen al Procurador General de la República, como sucede en diversas leyes orgánicas y reglamentos interiores.

El señor Ministro Laynez Potisek adelantó que sí existe una prelación y que, en primer lugar, se encuentra la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales, y que enseguida proporcionaría el precepto en que se funda.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales observó que el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que “El Procurador General de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley”, y que el artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República determina que “Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes: A) Subprocuradurías: I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; II. Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; III. Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; IV. Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, y V. Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad”, de tal modo que se puede establecer una especie de prelación.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que, tomando en cuenta que al momento de la presentación de la demanda



respectiva no estaba ratificado el nombramiento de la Procuradora General de la República por parte del Senado, la representación de la Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales queda satisfecha por virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, apartado A), fracción I, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales agregó que el artículo 137 del citado Reglamento es más específico en la forma de las suplencias.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto para agregar la cita a los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, apartado A), fracción I, y 137 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando tercero, relativo a la legitimación, 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 Pardo Rebolledo presentó el considerando cuarto, relativo al estudio de fondo. El proyecto

propone declarar la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en virtud de que invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, ya que pretende regular cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la Legislatura estatal ya no tiene las atribuciones para poder legislar sobre esta materia, conforme a los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 107/2014.

Abundó que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional establece que el Congreso de la Unión será competente para expedir “La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común”, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto, atribución con la que anteriormente contaban en términos del artículo 124 de la Constitución, máxime que, por virtud del régimen transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de octubre de dos mil trece, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre esas materias, solamente pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha, lo cual se corrobora con el artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme al cual “los procedimientos penales que a

la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos”.

Resaltó que el artículo 7º, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave señala que una de las atribuciones del ministerio público estatal es “Suspender la investigación, en cualquier etapa de la misma, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; y solicitar la representación legal del imputado, que estará a cargo del defensor designado, y la de un tutor especial; así como la apertura de un procedimiento especial para enfermos mentales, al Juez de la adscripción”, con lo que se reitera que regula el procedimiento especial que debe seguir el ministerio público cuando observe que una persona involucrada en la comisión de algún hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por las causas que ahí se señalan, siendo que esas cuestiones se encuentran ya reguladas en el libro segundo “DEL PROCEDIMIENTO”, título IX “PERSONAS INIMPUTABLES”, capítulo único “PROCEDIMIENTO PARA PERSONAS INIMPUTABLES”, artículos del 414 al 419, del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, máxime que la norma estatal fue publicada el veintinueve de enero de dos mil quince, cuyo

artículo primero transitorio señala que dicha ley entraría en vigor al día siguiente de su publicación.

Modificó el proyecto con las observaciones formales remitidas por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con la propuesta porque no existe competencia por parte de los Estados para legislar en esta materia, como se ha sostenido en diversos precedentes. Sugirió eliminar el segundo párrafo de la foja cuarenta y dos del proyecto, referente a que “lo procedente será que el órgano legislativo estatal emita la Declaratoria de entrada en vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del sistema, en términos del artículo Segundo Transitorio del citado ordenamiento”, pues ello escapa a la materia del problema analizado, que es únicamente determinar si el artículo combatido fue emitido con facultades o no por el Congreso local, siendo lo demás una cuestión operativa que depende de otro tipo de autoridades de las cuales esta Suprema Corte no tendría injerencia.

El señor Ministro Franco González Salas se separó de los efectos retroactivos que se dan a la declaración de invalidez de la norma estudiada porque, en primer lugar, no es necesario y, en segundo lugar, en el caso afectaría imprimir dichos efectos, por lo que estaría en contra del proyecto únicamente por este aspecto, y en favor de lo demás.

La señora Ministra Luna Ramos se pronunció en el sentido de que se dieran efectos retroactivos únicamente al veintinueve de enero de dos mil quince, fecha en que se publicó la norma impugnada, apartándose de toda cuestión que se vincule con la operatividad.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales aclaró que esos argumentos se tendrán por vistos en el momento en que se discutan los efectos de la invalidez propuesta.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto para eliminar el párrafo segundo de la foja cuarenta y dos. Aclaró que se trataba de plantear un sistema que resolviera el problema en la práctica, mas coincidió en que no era necesario para argumentar la conclusión del proyecto ni forma parte de la litis.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando quinto, relativo a los efectos. El proyecto propone, por una parte, determinar que la invalidez decretada surta efectos retroactivos al veintinueve de enero de dos mil quince, fecha en que fue publicada la norma, con base en que la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional prevé que, en materia penal, son dables los efectos retroactivos a las declaratorias de invalidez, por otra parte, precisar que los procedimientos iniciados con fundamento en la norma declarada inválida, por consecuencia, se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar la ley vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos o, inclusive en donde fuera ya posible, la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, como se ha determinado en precedentes y, finalmente, establecer que la invalidez surtirá efectos una vez que esto sea notificado al Poder Legislativo del Estado, así como al Tribunal Superior de Justicia del Estado, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen jurisdicción en ese circuito y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

El señor Ministro Franco González Salas ratificó su participación en torno a los efectos.

La señora Ministra Luna Ramos se inclinó exclusivamente por los efectos referidos por el señor Ministro Franco González Salas, esto es, no tendría inconveniente en

que se notifiquen a los tribunales colegiados y unitarios; sin embargo, no debería indicarse que “los procedimientos iniciados con fundamento en la norma declarada inválida, se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar la ley vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos, ya sea, local o el Código Nacional de Procedimientos Penales”, puesto que, en cada proceso penal, los operadores jurídicos deben analizar casuísticamente las particularidades de los asuntos.

El señor Ministro Laynez Potisek observó que, si bien en materia penal se permite la aplicación retroactiva de sentencias en la acción de inconstitucionalidad, ello sucede así cuando representa un beneficio, siendo que, en el caso, no se da ese supuesto porque la norma preveía la procedencia de la suspensión en la etapa investigadora para efecto de solicitar la representación legal del imputado y, si esto ya sucedió, una aplicación retroactiva perjudicaría en esta etapa de investigación a la persona que tuviera un problema de retraso mental.

El señor Ministro Cossío Díaz no se pronunció sobre los efectos particulares, pues ha considerado en los precedentes que las acciones de inconstitucionalidad tienen efectos abstractos, por lo que no compartiría la parte relacionada con los procesos pendientes de conclusión.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo adelantó que no tendría inconveniente en eliminar la parte de los

procedimientos iniciados con fundamento en la norma declarada inválida, y aclaró que de no mantener esas precisiones se deja un estado de incertidumbre que puede ser perjudicial.

En cuanto a lo expresado por el señor Ministro Laynez Potisek, apuntó que la posibilidad de dar efectos retroactivos conforme al artículo 105 constitucional —“La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”— no depende de que sea en beneficio de alguien en este caso, pues se trata de una acción de inconstitucionalidad, no de un juicio de amparo promovido por alguna de las personas sometidas a este tipo de procedimientos. Asimismo, advirtió que el precepto trata de una suspensión para atender las condiciones especiales de estas personas, y los efectos retroactivos no afectarían porque se mantendría la suspensión, y lo único que deberían hacer las autoridades sería fundamentar el trámite en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

La señora Ministra Luna Ramos apuntó que el artículo 105 constitucional establece la posibilidad de retrotraer efectos en materia penal, y que esto se ha entendido en el aspecto positivo para el inculpado. En la especie, observó que la norma impugnada, así como los artículos 414, 415 y 417 del Código Nacional de Procedimientos Penales, prevén



un tratamiento específico al problema de inimputabilidad, por lo que corresponde al juzgador determinar cuál ordenamiento podría ser más benéfico, así como determinar cuál debe aplicarse conforme a los hechos del caso y, por esa razón, resulta suficiente que el proyecto determine que, al ser materia penal, se den efectos retroactivos en términos del artículo 105 constitucional, para que el operador jurídico valore, en el caso concreto, qué tiene que hacer.

El señor Ministro Medina Mora I. coincidió con los señores Ministros Franco González Salas, Luna Ramos y Cossío Díaz, en cuanto a que, en un medio de control abstracto, es deseable no regular o tratar de regular cada caso, pues cada juzgador decidirá lo conducente conforme a las particularidades del caso concreto, aplicando los principios en materia penal. Manifestó duda respecto de la página cuarenta y tres del proyecto, en tanto que plantea efectos retroactivos a partir de la fecha en que fue publicada la norma, estimando que más bien debería ser cuando entró en vigor.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se expresó de acuerdo con la propuesta, ya que establecer cuál es la norma aplicable al procedimiento brinda claridad y seguridad jurídica.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo recalcó que, una vez declarada inválida la norma, no podría justificarse la continuación de los procesos tramitados con base en dicha norma, por lo que no puede quedar a elección del juzgador u

operador jurídico seguir aplicándola, no obstante que esta Suprema Corte ya la invalidó, alegando mayor beneficio de las personas. En ese sentido, aclaró que el proyecto proponía reponer los procesos en trámite y sujetarlos a la lógica de la normatividad del Código Federal de Procedimientos Penales. No obstante, adelantó que estaría a lo que disponga la mayoría del Tribunal Pleno.

El señor Ministro Cossío Díaz recapituló los planteamientos: 1) el ajuste de los efectos a la entrada en vigor y no la publicación de la norma, por parte del señor Ministro Medina Mora I., 2) el tema de la retroactividad, que nadie estaba en desacuerdo al ser materia penal, y 3) el tema de la reposición de los procedimientos, con el cual discrepaban él y los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas, en razón de que corresponde al juez de la causa y no a esta Suprema Corte determinar los efectos de invalidez de conformidad con las condiciones particulares del caso.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea compartió los efectos retroactivos, pues se trata de la materia penal y así se ha determinado en una gran cantidad de precedentes. En cuanto a la propuesta de reposición de procedimientos, recordó que en algunos casos similares —secuestro y trata de blancas— este Tribunal Pleno especificó qué sucedería con los procesos en trámite al estimar la mayoría que brindaba mayor seguridad jurídica, mientras que en otros se tomó la decisión de no especificar los efectos en los

procedimientos, dejando los efectos naturales, para no generar mayores problemas. En la hipótesis del asunto, se decantó por dejar en libertad a los jueces para aplicar, en cada caso concreto, la norma que resulte más benéfica, además de que no se tiene el dato de cuántos procesos se tramitan, por lo que no se sabe si se generarán mayores problemas con la especificación de los efectos.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena recordó que ha votado conforme al sentido del proyecto en numerables precedentes.

El señor Ministro Laynez Potisek concordó con la postura de la señora Ministra Luna Ramos, y estimó que el efecto del artículo 105 constitucional debe aplicarse cuanto este Tribunal Pleno tenga certeza de que resulta beneficioso y, si no la tiene, es mejor dejar que el juez, en cada caso concreto, determine lo conducente. Añadió que los artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales a que refirió la señora Ministra Luna Ramos son atinentes a la suspensión en la audiencia inicial, mientras que la norma impugnada es aplicable en la etapa de investigación decretada por el ministerio público, antes de la audiencia inicial, por lo que si ya se decretó esa suspensión en favor del inculpado, cualquier regularización de procedimientos implicaría retroactividad.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó en contra del proyecto pues, como reflexionaron los señores Ministros Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, la reposición del

procedimiento no resultaría beneficiosa para las personas que, siguiendo los cauces legales, estén por concluir su proceso, con lo cual se sobredimensionaría la facultad de esta Suprema Corte para dar efectos retroactivos, independientemente de la gravedad de la violación por incompetencia que conllevó la invalidez del precepto en cuestión.

La señora Ministra Piña Hernández estimó que su posición inicial es que, por seguridad jurídica, se deben precisar los efectos retroactivos; sin embargo, dadas las particularidades del problema, coincidió en que los efectos de la invalidez debieran dejarse para cada caso concreto, y que el juez determine si es conveniente el efecto retroactivo para proteger a la persona, para lo cual bastaría con eliminar el párrafo tercero de la foja cuarenta y tres del proyecto.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto para determinar que los efectos de la invalidez se retrotraerían a partir del treinta de enero de dos mil quince, fecha en que entró en vigor la norma en cuestión, así como para eliminar el párrafo tercero de su página cuarenta y tres.

Reiteró que el asunto es una acción de inconstitucionalidad en la que se alegó una invasión de esferas del ámbito local al ámbito federal, no se trata de una afectación a derechos individuales de nadie, por lo que el argumento de que los efectos deban ser en beneficio de alguna persona no trasciende al estudio de invalidez del precepto. Desde esa perspectiva, al haberse invalidado la

norma, no debería tener ninguna aplicación, tomando en cuenta que la Constitución otorga a esta Suprema Corte la facultad potestativa de retrotraer los efectos de invalidez en los casos en materia penal. Adelantó que esta aclaración la formularía en un voto aclaratorio.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo a los efectos, se obtuvieron los siguientes resultados:

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 la primera parte, consistente en dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la segunda parte, consistente en no pronunciarse sobre la situación de los procedimientos en los que se hubiere aplicado la norma invalidada. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y por ordenar la reposición de los procedimientos iniciados con fundamento en la norma invalidada para aplicar la norma expedida por la autoridad competente.

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 procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil quince, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz y 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.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veintisiete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes veintiocho 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.