

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 58
O R D I N A R I A
JUEVES 29 DE MAYO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del jueves veintinueve de mayo de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Silva Meza 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 ordinaria número cincuenta y siete, celebrada el martes veintisiete de mayo de dos mil catorce.

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 veintinueve de mayo de dos mil catorce:

I. 32/2012

Controversia constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mencionado Estado, demandando la invalidez de la reforma realizada a la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de marzo de dos mil doce. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de la reforma hecha a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el dieciséis de marzo de dos mil doce. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación de los considerandos octavo y noveno relativos, respectivamente, a la precisión sobre el límite de la declaratoria de invalidez y a los efectos de la declaratoria de invalidez.

Indicó que, de acuerdo con los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y último, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, se propone el efecto únicamente respecto de la esfera competencial del Municipio de Cherán, Michoacán, el cual se tomó textualmente de la resolución de la controversia constitucional 89/2009.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que votó en contra en la controversia constitucional 89/2009, pues cuando se viola la competencia municipal respecto de la participación de un proceso legislativo, el único efecto posible es la anulación de la norma atinente, no constreñirse al orden jurídico municipal que participó en la controversia constitucional, por lo que votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas anunció que, dada la posición que sostuvo, votará en contra del proyecto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó en contra del proyecto y por la invalidez con efectos generales, pues cuando en una controversia constitucional se alegan violaciones formales al proceso legislativo, el efecto de la inexistencia de la norma debe ser general.

El señor Ministro Valls Hernández recapituló que en la controversia constitucional 89/2009 formó parte de la minoría y votó por la declaratoria general de invalidez por violaciones en el procedimiento de reforma constitucional, sin embargo, tras una nueva reflexión en torno al artículo 105, fracción I, constitucional, así como a los fines de la controversia

constitucional, concluyó que dicha declaratoria sólo podrá tener efectos relativos al ámbito competencial del municipio actor, por lo que se posicionó en favor del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán se expresó en contra del proyecto pues, a pesar de que los artículos 105, fracción I, párrafos penúltimo y último, constitucional y 42 de su Ley Reglamentaria disponen literalmente los efectos relativos de la sentencia, se debe tomar en cuenta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó a la Legislatura de Michoacán para que armonizara su Constitución Local con los lineamientos del artículo 2° de la Constitución Federal y, siendo que en el caso no sólo se afectó la esfera competencial del municipio indígena actor, sino el derecho de consulta de todas las comunidades indígenas, se deberían ampliar los efectos, consecuencias y bondades de esta sentencia.

Por otro lado, estimó que se produciría un vacío legislativo para el Municipio de Cherán, ya que no tendría el alcance protector del referido artículo 2° constitucional, además de que el Congreso de Michoacán podría no volver a reformar la Constitución Local, pues ésta seguiría siendo válida para los otros municipios.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el señor Ministro Pérez Dayán, ya que la declaratoria de invalidez relativa provocará la inseguridad jurídica al propio municipio actor, a pesar de que la Constitución General

prohíbe una declaratoria de efectos generales en estos casos.

Consideró que puede existir una forma de conciliar la prohibición constitucional con los efectos relativos de la sentencia, señalando la existencia de precedentes de la Suprema Corte en los cuales se han otorgado efectos no sólo declarativos, sino también restitutorios, como en las controversias constitucionales 14/2005 y 14/2007, en las cuales se determinó que la Legislatura demandada debía pronunciarse en el siguiente período ordinario de sesiones sobre la iniciativa del municipio actor relativa a las tasas del impuesto predial.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en favor del proyecto, precisando haber votado por los efectos relativos en la controversia constitucional 89/2009, máxime que, a pesar de tratarse el caso de un municipio *sui generis*, la Ley Reglamentaria establece que, por principio, los efectos deben ser de ese modo.

En cuanto a los precedentes citados por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, indicó no ser necesario que se ordene al Congreso del Estado el legislar al respecto, pues resulta ser un efecto natural de una resolución que expulse del orden jurídico la reforma constitucional que afectó al municipio actor.

El señor Ministro Pardo Rebolledo opinó que se debe estar a la disposición expresa del artículo 105 constitucional,

pues su diseño guarda una lógica de efectos relativos, por lo que no encontró asidero constitucional para establecer excepciones atendiendo a la naturaleza o características del asunto, siendo el criterio que ha reiterado y, por ende, votará en favor del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que el efecto relativo genera una distorsión sistemática que afecta la regularidad constitucional del sistema jurídico mexicano, pues lo lógico es que las normas generales invalidadas sean expulsadas de él, sin embargo, se debe valorar que dicho efecto es connatural al sistema de control constitucional, como sucede en el caso del juicio de amparo, en el cual por decisión del Constituyente, salvo los casos preestablecidos para la declaratoria general, las normas generales invalidadas siguen siendo aplicables para quienes no cuentan con una sentencia de amparo favorable.

Puntualizó que, a pesar de tratarse de un sistema que no comparte, la Constitución y la Ley Reglamentaria de la materia establecen expresamente, para casos como el presente, sólo efectos entre las partes, por lo que, por muy abierta que resulte ser una interpretación de sus disposiciones, no se deben modificar dichos alcances de la invalidez, razón por la cual votaría en favor del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza compartió el proyecto, en tanto que no es el contenido de las disposiciones declaradas inválidas lo que afecta, sino la falta de participación del municipio, por lo que se debe cumplir

exactamente con la previsión del artículo 105 constitucional, resaltando el carácter *sui generis* del municipio actor.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que no tiene ningún impacto la característica indígena del municipio actor, pues su órbita de facultades está determinada por el artículo 115 constitucional, sino que se conculcó su competencia de participar en un proceso legislativo. Indicó que el artículo 105 constitucional se refiere a la invalidez de las normas impugnadas, no así cuando se combate el proceso legislativo y, siendo que en el caso contiene un vicio formal, se debe declarar la invalidez de la norma emanada de dicho proceso con efectos generales, para mantener la supremacía constitucional, de acuerdo con una interpretación del propio sistema constitucional.

El señor Ministro Franco González Salas hizo hincapié en que su voto en contra deriva de una argumentación distinta a la esgrimida por los señores Ministros que se han manifestado en contra, pues consideró no existir violación alguna a la esfera competencial del municipio.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena aclaró el sentido de su voto, estimando que no se debe declarar únicamente el efecto relativo, sino que se debe agregar un efecto restitutorio para colmar la inseguridad jurídica que pudiera generar el primer efecto y que, en caso de no aceptar eso, sería motivo para un voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y se adhirió a su voto concurrente, estimando que la declaratoria general de invalidez no puede darse, en el caso, mientras los demás municipios no tengan la característica de indígenas.

La señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que, de acuerdo con el artículo 105 constitucional, en este caso la declaratoria no será general, sino con efectos relativos, pero que al invalidar la reforma constitucional reclamada, ésta ya no tendrá eficacia para los otros municipios, precisando que el efecto relativo para el Municipio de Cherán es únicamente para la cuestión del cumplimiento de sentencia, como ha sucedido en diversos juicios de amparo.

Recordó que el Tribunal Electoral ordenó que se realizara la reforma constitucional, pero que, al hacerlo se incurrió en una violación distinta a la de la litis de dicho tribunal, motivo por el cual se combatió la misma por un medio diverso, el cual llegó hasta esta Suprema Corte.

El señor Ministro Pérez Dayán se mostró conforme con la explicación de la señora Ministra ponente Luna Ramos, adelantando que votaría en favor del proyecto si recogiera textualmente dicha exposición.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó estar a favor de la propuesta del proyecto, no con la reciente exposición de la señora Ministra ponente Luna Ramos.

La señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que no modificaría la propuesta, sino que únicamente explicó por qué el proyecto es correcto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con el señor Ministro Aguilar Morales en no compartir las afirmaciones de la señora Ministra ponente Luna Ramos, pues al declararse la invalidez relativa, la norma sigue surtiendo efectos a quienes no promovieron la controversia constitucional, conforme con el artículo 105 constitucional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en los considerandos octavo y noveno relativos, respectivamente, a la precisión sobre el límite de la declaratoria de invalidez y a los efectos de la declaratoria de invalidez, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, por haber votado en contra de la invalidez, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes; y los señores Ministros Cossío Díaz, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, voto de minoría.

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

“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de dieciséis de marzo de dos mil doce. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y en el Diario Oficial de la Federación.”

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente:

II. 467/2012

Contradicción de tesis 467/2012, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, el Tercer

Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, al resolver, respectivamente, el recurso de reclamación 15/2011, el recurso de revisión 129/2011, el recurso de revisión 338/2011 y el recurso de revisión 121/2011. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos precisados en el último considerando de esta sentencia. TERCERO. Publíquese la tesis jurisprudencial en términos de ley.”* La tesis a que hace referencia el punto resolutivo segundo tiene por rubro: *“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. SUS ACUERDOS GENERALES NO SON ENJUICIABLES POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.”*

La señora Ministra ponente Luna Ramos relató los antecedentes del asunto, refiriendo que, por un lado, el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito desechó los recursos de revisión presentados por las autoridades responsables a través de la firma electrónica porque consideró ilegales los acuerdos 21/2007 y 43/2008 del

Consejo de la Judicatura Federal, ya que la Ley de Amparo establece que la presentación de los recursos se hará ante el propio órgano jurisdiccional con copias para correr traslado a las partes, por lo que dichos acuerdos sobrepasan los alcances de la Ley de Amparo; y, por otro lado, los demás tribunales colegiados contendientes no se pronunciaron al respecto, simplemente admitieron los recursos, les dieron trámite y los resolvieron.

Indicó que, con base en la tesis del Tribunal Pleno relativo a que no necesariamente debe existir un pronunciamiento, sino que basta con que se haya realizado una actividad que implícitamente contrarreste el criterio sostenido por otro tribunal, el proyecto propone determinar que sí existe la contradicción denunciada y, tras el análisis del artículo 100 constitucional, se desprende que la Suprema Corte es la única que puede, en un momento dado, revisar si los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal son o no constitucionales o legales, no así los tribunales colegiados y que, de considerarlos incorrectos, deben realizar una solicitud ante la Suprema Corte para que ésta ejerza la facultad contenida en el párrafo octavo del dispositivo constitucional invocado.

Con base en lo anterior, señaló que se propone para dilucidar la presente contradicción la tesis con rubro: *“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. SUS ACUERDOS GENERALES NO SON ENJUICIABLES POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.”*

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas con cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación del denunciante, a las posturas de los tribunales colegiados de circuito y a la existencia de la contradicción, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos.

Acto seguido, abrió la discusión en torno al considerando quinto del proyecto, relativo al estudio de fondo.

El señor Ministro Valls Hernández indicó que el asunto que ahora presenta la señora Ministra ponente Luna Ramos es diverso al que había propuesto originalmente, por lo que solicitó aplazar su estudio para la próxima sesión.

La señora Ministra ponente Luna Ramos aclaró que los argumentos son los mismos, cambiando únicamente la determinación final y adicionando la tesis de mérito.

El señor Ministro Aguilar Morales sugirió que se remitiera el proyecto redactado como se propone en este acto para estar en aptitud de analizarlo.

La señora Ministra ponente Luna Ramos aceptó la sugerencia realizada, adelantando que los argumentos jurídicos serán los mismos.

El señor Ministro Pérez Dayán consideró que los razonamientos del proyecto circulado por la señora Ministra ponente Luna Ramos se reflejan en el texto de la tesis.

El señor Ministro Presidente Silva Meza acordó postergar la discusión del asunto para la siguiente sesión y que éste continúe en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día lunes dos de junio de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.