



## **S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 16 O R D I N A R I A**

**JUEVES 23 DE FEBRERO DE 2017**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y ocho minutos del jueves veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, 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 quince ordinaria, celebrada el lunes veinte de febrero 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 del jueves veintitrés de febrero de dos mil diecisiete:





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

I. 138/2015

Acción de inconstitucionalidad 138/2015, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro, demandando la invalidez del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del mencionado Estado; publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de diciembre de dos mil quince. En el proyecto formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I. se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 138/2015 promovida por una minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Querétaro. SEGUNDO. Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro. TERCERO. Se declara la invalidez por extensión del artículo 137, párrafo segundo, en la porción normativa que indica “siempre y cuando se acredite que al menos el cincuenta por ciento del periodo de antigüedad que manifieste en su solicitud, se haya laborado en dicho ente público”, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro. CUARTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Querétaro. QUINTO. Publíquese esta sentencia 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 Querétaro”.*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III, IV y V





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

relativos, respectivamente, al trámite, 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 Medina Mora I. presentó el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos.

Modificó el proyecto para eliminar su párrafo ciento trece, alusivo a la propuesta de invalidez, por extensión, del artículo 137, párrafo segundo, en la porción normativa “siempre y cuando se acredite que al menos el cincuenta por ciento del periodo de antigüedad que manifieste en su solicitud, se haya laborado en dicho ente público”, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, dado que dicho párrafo fue derogado mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa entidad el dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis.

Indicó que el proyecto propone declarar la invalidez del artículo 133, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, en razón de que viola la garantía de seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional, al condicionar la obtención de la pensión o jubilación al hecho de haber laborado en el ente público en el que se solicite, al menos cincuenta por ciento





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

del período de antigüedad que se manifieste en la solicitud, así como el derecho de libertad de trabajo, al obligar a permanecer con un mismo patrón.

Abundó que la propuesta analiza la libertad configurativa del Congreso estatal para establecer un régimen de pensiones para los trabajadores estatales, siendo que, en el caso de Querétaro, estableció un sistema en el cual los trabajadores se encuentran exentos de hacer cualquier tipo de cotización, por lo que el Estado asume el pago de las jubilaciones y pensiones por vejez, lo cual es un sistema de financiamiento atípico, en el cual las pensiones son cubiertas con cargo al presupuesto del último órgano u organismo en el que el pensionado o jubilado trabajó; sin embargo, el requisito de la norma impugnada, referente a laborar un determinado tiempo para un mismo empleador no es razonable para determinar la posibilidad de acceder a una pensión o jubilación en términos del derecho a la seguridad social y una pensión para la vejez, previsto en el artículo 123, apartado B, constitucional, ya que éstas no se otorgan en función del trabajo que es aportado al patrón y los beneficios que se le han podido generar, sino en atención al trabajador y el tiempo que ha trabajado, máxime que, de conformidad al criterio de este Tribunal Pleno, los trabajadores no pueden ser privados del acceso a sus prestaciones derivadas de sus derechos de seguridad social por cuestiones que no les sean directamente imputables.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Aclaró que no se desconocen los problemas financieros del sistema estatal de pensiones de Querétaro, pero pueden y deben ser atendidos mediante medidas menos restrictivas de los derechos humanos de libre trabajo y seguridad social.

El señor Ministro Laynez Potisek se pronunció a favor del proyecto, puesto que el numeral combatido es violatorio del derecho a la seguridad social del artículo 123, apartado B, constitucional, al exigir un requisito que no forzosamente depende del trabajador, es decir, podrá tener la voluntad de permanecer en cierto puesto, pero no dependerá de él su permanencia, por ejemplo, si es trabajador de confianza, además de que la ley aclara la exclusión entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mas no si se considerará como el mismo ente público, por ejemplo, al Poder Ejecutivo del Estado, a sus organismos descentralizados o sus secretarías.

Apuntó que puede haber regímenes de seguridad social especiales y específicos, con sus propios sistemas de financiamiento, lo cual no es inconstitucional; no obstante, resulta inconstitucional la manera en que el legislador de Querétaro plasmó el artículo en comento, el cual exige una carga al trabajador de permanecer por un tiempo mínimo dentro de una entidad, sin dar opciones para que pueda cumplir con los requisitos para obtener su pensión.

La señora Ministra Luna Ramos expresó su conformidad con el proyecto porque, si bien la legislación del Estado establece un sistema atípico, los trabajadores se





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

jubilando teniendo treinta años de servicio y sesenta de edad, siendo que el problema de la norma combatida es que sujeta a los trabajadores a que los últimos quince años —el cincuenta por ciento del tiempo laborado— lo haya tenido en una sola dependencia, la cual se hace cargo de cubrir la pensión respectiva.

En ese contexto, consideró que la norma es violatoria del artículo 5° constitucional, al no permitírsele al trabajador, para jubilarse, cambiar libremente de trabajo hacia otra dependencia del mismo Estado, aun cuando satisfaga los requisitos de tiempo y de edad, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad. Se apartó de los razonamientos relacionados con criterios de razonabilidad.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que, de una primera lectura, el artículo no es inconstitucional, porque considerando la ley en cuestión es aplicable para los tres Poderes, con lo cual se entiende que tendrá que absorber la carga de la jubilación aquella rama en la cual hubiere laborado más del cincuenta por ciento de su tiempo; sin embargo, si en el tiempo de vida laborado, en ninguno de esos Poderes se acumula el cincuenta por ciento, aunado al hecho de que la norma excluye algunos organismos para ese cómputo —la Comisión Estatal de Aguas y la Universidad Autónoma de Querétaro, sin tenerse la certeza de que en estos organismos exista un régimen especial de jubilaciones distinto al general de los trabajadores del Estado de Querétaro—, se provoca que los trabajadores no tengan





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la oportunidad de acceder a una jubilación, por disposición de la norma.

Bajo esa perspectiva, concordó con la conclusión de inconstitucionalidad del proyecto, sin dejar de lado que la disposición tuvo como finalidad obligar a cada uno de los tres Poderes a reconocer en su mayoría la jubilación a cargo de los trabajadores que hubieren laborado por mayor tiempo, resultando, por el contrario, que la disposición legal sólo generó confusión y, en cierto grado, la posibilidad de dejar fuera de la pensión a los casos en los que, habiéndose laborado por más de treinta años, no cumplieran en un cincuenta por ciento en una de las tres ramas del Poder.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 133, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones de razonabilidad, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado de efectos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

*“PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 138/2015, promovida por una minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Querétaro. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 133, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de diciembre de dos mil quince. TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Querétaro. CUARTO. Publíquese esta sentencia 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 Querétaro.”*

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





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 con el siguiente asunto de la lista:

## II. 2/2016

Declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016, solicitada por el Pleno del Décimo Primer Circuito, respecto del artículo 4 de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el doce de diciembre de dos mil catorce. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“ÚNICO. La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia”*.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz presentó la integridad de la propuesta. Señaló que el tema medular a dilucidar consiste en determinar si la presente declaratoria aún tiene materia, pues el artículo en comento fue reformado el veintiuno de septiembre de dos mil quince. Recordó que en su redacción original fue declarado inconstitucional por el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, al resolver cinco juicios de amparo en revisión. La inconstitucionalidad se basó en





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que dicho artículo enumera los sujetos que serían obligados por los propios lineamientos, siendo que la ley respectiva sólo había habilitado a la autoridad administrativa para emitir las normas y formatos bajo los cuales el servidor público debería presentar su declaración de situación patrimonial.

Por tanto, el citado tribunal colegiado auxiliar inició el trámite correspondiente y remitió la solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad a esta Suprema Corte.

Recapituló que el proceso de esa declaratoria exige que, una vez recibida la solicitud en esta Suprema Corte, se notifique a la autoridad emisora para que, en un plazo de noventa días, subsane el vicio de constitucionalidad pues, de lo contrario, procederá a la declaratoria general de inconstitucionalidad; no obstante, el artículo en cuestión fue reformado antes de la declaratoria de este Tribunal Pleno, por lo que, con fundamento en el punto quinto del Acuerdo General Plenario 15/2013 de esta Suprema Corte, corresponde analizar si la nueva norma modificó realmente a la anterior pues, de ser así, la declaratoria respectiva deberá quedar sin materia.

El proyecto propone determinar que la presente declaratoria se quedó sin materia, toda vez que, de un análisis de los criterios formales y materiales, se estima que la nueva norma constituye un nuevo acto legislativo.

Modificó el proyecto, en atención a la observación del señor Ministro Laynez Potisek, para añadir la cita de la tesis





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), derivada de la acción de inconstitucionalidad 11/2015, que recoge el razonamiento para determinar cuándo se da un nuevo acto legislativo, en lugar de los precedentes señalados en su página ocho; así como para aclarar, en su párrafo diecisiete, por qué dicho criterio es aplicable al caso concreto.

El señor Ministro Medina Mora I. planteó la duda consistente en que, del análisis del nuevo artículo 4 en estudio, no se desprende que se haya solventado el problema de constitucionalidad, aun cuando tiene una redacción diferente, por lo que si el objeto de la declaratoria general de inconstitucionalidad es dar oportunidad a las autoridades correspondientes para que modifiquen las normas que son inconstitucionales, y en este caso el cambio no se verifica, ¿debería o no existir un pronunciamiento de esta Suprema Corte para expulsar definitivamente la norma inconstitucional del ordenamiento jurídico?

Recordó que, en la acción de inconstitucionalidad 28/2015, este Tribunal Pleno determinó que un nuevo acto normativo debe surgir de un nuevo proceso de reforma y que la modificación normativa debe ser sustantiva o material, es decir, que impacte en el sentido y alcance con elementos novedosos que la hagan distinta y diferente a la que se encontraba anteriormente. En el caso, se trata de una norma legislada de nuevo, con una redacción distinta.

Precisó que el artículo 4 anterior se declaró inconstitucional por violar el principio de legalidad, ya que, en





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Los términos de los artículos 48 y 51 de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, la Coordinación de Contraloría carecía de atribuciones para definir a los sujetos obligados a presentar declaración de situación patrimonial en sus lineamientos, por lo que se concedió el amparo.

Señaló que, en la nueva redacción del artículo 4, se lee: "Artículo 4. Tienen obligación de presentar declaración de situación patrimonial los servidores públicos de las dependencias, de las empresas de participación estatal, organismos descentralizados, fideicomisos públicos, desde jefes de departamento hasta los titulares, incluyendo al Gobernador del Estado, defensores públicos, agentes del Ministerio Público, peritos, y aquellos que manejen, recauden o administren fondos y recursos públicos, en términos de lo establecido por las fracciones II y VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades. En la Coordinación de Contraloría y sus órganos internos de control, todos sus servidores públicos deberán cumplir con la obligación de presentar declaración de situación patrimonial; También tendrán la obligación consignada en este artículo: I. El personal que haya sido contratado mediante algún programa o por honorarios siempre y cuando se encuentren desempeñando un empleo, cargo o comisión, cuyos encargos o funciones se homologuen lo señalado por la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades; y, II. Cuando tenga un cargo temporal, sin tener nombramiento





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

oficial, pero que medie acta de entrega-recepción y/u oficio de comisión, siempre y cuando por la comisión asignada ocupe empleo similar a los consignados en la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades”, las cuales resultan pertinentes; sin embargo, no están reguladas en el referido artículo 48, por lo que contraría el principio de reserva de ley, es decir, corresponde únicamente al Congreso local establecer los sujetos obligados.

En ese tenor, reiteró su duda, concerniente a si ha quedado o no sin materia este asunto al modificarse la norma en cuestión, a pesar de que volvió a incurrir en sus condiciones de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales agregó que no se debe analizar si la norma se modificó o no sustancialmente, sino que resulta suficiente su modificación en un nuevo acto legislativo, cualquiera que fuere el sentido que tenga la disposición, para dejar sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad pues, de lo contrario, se limitaría al legislador si esta Suprema Corte declara la inconstitucionalidad general de una norma posterior.

Estimó que no se puede realizar un análisis sustantivo de la norma con base en una declaración previa de inconstitucionalidad, como si se tratase de la figura de la repetición del acto reclamando en el juicio de amparo.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Cossío Díaz aludió a que el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, constitucional permite a esta Suprema Corte realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad cuando haya jurisprudencia por parte de los órganos del Poder Judicial de la Federación, lo cual implica que las normas fueron combatidas en amparo, siendo el caso concreto que existieron cinco amparos en los cuales el artículo 4 anterior fue estudiado, estableciéndose jurisprudencia, y el Pleno de Circuito solicitó a esta Suprema Corte la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Apuntó que la nueva norma no se ha analizado y que no ha sido emplazada tampoco la autoridad emisora, por lo que estimó que lo propuesto por el señor Ministro Medina Mora I. es un control abstracto de normas nuevas, que no han pasado por sede jurisdiccional, esto es, comparándolas con las anteriores y, a partir de ello, generando su inconstitucionalidad. Valoró que ese no es el procedimiento previsto en el precepto constitucional invocado, pues no conllevaría una declaración general por jurisprudencia, sino un control abstracto de disposiciones que han sido modificadas, sin mediar juicios de amparo previos, vía un juicio de contraste de las normas en cuestión —anteriores y posteriores—, ni siquiera con la Constitución. Indicó que ello, en todo caso, se asemejaría también a una especie de ejecución de sentencia, además de a una repetición de acto reclamado, lo cual no resulta ser el objetivo de una declaratoria general de inconstitucionalidad.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Advirtió la importancia de construir una teoría sobre este tipo de asuntos, para crear criterios obligatorios, pues apenas es el segundo que se discute en este Tribunal Pleno.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que la circunstancia de que la nueva norma reitere el vicio de constitucionalidad detectado en la anterior, no podría dar lugar a que esta Suprema Corte emitiera una declaratoria general de inconstitucionalidad respecto de la nueva norma, pues no ha sido impugnada ni aplicada a los casos de los que deriva la jurisprudencia, emitida en relación con la norma anterior.

Explicó que, aun cuando la norma anterior —que se declaró inconstitucional— se encuentra derogada, tuvo un plazo de vigencia, en el cual se aplicó, por lo que el efecto de la declaratoria general de inconstitucionalidad solicitada a este Tribunal Pleno sería que la autoridad administrativa correspondiente tuviera que ajustarse a lo determinado en la jurisprudencia establecida, lo cual resultaría práctico porque, durante su plazo de vigencia, pudo haberse aplicado a casos que, actualmente, pudieran estar en trámite, *sub judice* o todavía no impugnados. Desde esa perspectiva, externó duda sobre si dejar o no sin materia el asunto, con base en que se expidió una norma posterior, pues la declaratoria general de inconstitucionalidad podría tener un fin práctico, además de que no se está ante el supuesto de una acción de inconstitucionalidad o de una controversia constitucional, en las cuales la norma posterior deja sin efectos a la





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

anterior, en la inteligencia de que la revisión que hace este Tribunal Pleno se proyecta solamente al futuro, salvo la materia penal.

El señor Ministro Medina Mora I. aclaró que únicamente planteó una duda, y que no propuso un mecanismo de control abstracto de normas. Reflexionó que resulta poco peculiar que se modifique una norma para dejarla esencialmente igual que la anterior, lo cual no es el propósito de este procedimiento. Respaldó que esta Suprema Corte tiene restricciones, en términos del artículo 107 constitucional.

El señor Ministro Pérez Dayán recapituló que ésta es la segunda declaratoria general de inconstitucionalidad que analiza esta Suprema Corte, lo cual implica que cada determinación abone a la construcción de su resolución.

Explicó que el mecanismo de la declaratoria general de inconstitucionalidad participa, a diferencia del juicio de amparo —cuyos efectos son concretos y específicos para proteger solamente al quejoso que promovió un juicio de amparo—, de la idea de permitir que, respecto de lo ya declarado inconstitucional mediante jurisprudencia de los tribunales, este Tribunal Pleno lo declare inconstitucional con un alcance general.

En el caso concreto, el objeto de los cinco amparos fue proteger a quienes reclamaron una serie de lineamientos de una autoridad administrativa, no legislativa, mediante los





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cuales incluyó a diversos sujetos obligados que la ley no contenía, lo cual produjo jurisprudencia y, a partir de ello, un Pleno de Circuito solicitó a esta Suprema Corte una declaratoria general de inconstitucionalidad, la cual podría verse frenada porque esa autoridad administrativa expidió nuevos lineamientos que, aun cuando dejaron sin efectos al artículo anterior, también incluye a sujetos obligados a la presentación de la declaración patrimonial, distintos a los que la ley establece, estimando que, si bien se asemeja a la repetición del acto reclamado, habría que analizar si esto resulta o no aplicable para la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Valoró que el principal valladar sería emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad sobre una norma que, material y formalmente, dejó de tener efectos y ya no existe. Resaltó que, no obstante lo anterior, se resolvieron cinco juicios de amparo que produjeron jurisprudencia, por lo que, cualquiera de los quejosos podría argumentar que la norma novedosa, que conserva el motivo determinante y el sentido de la afectación constitucional, repite el acto reclamado.

Concluyó que, si bien esta Suprema Corte podría acometer un sistema similar al de la repetición del acto reclamado, y ver si la voluntad judicialmente expresada en una jurisprudencia se trató de frustrar, las reglas del juicio de amparo son claras en cuanto a dicha repetición del acto. Bajo esta perspectiva, y con el ánimo de no especular sobre





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El posible control abstracto de normas, que conduciría a diversas dificultades, prefirió mantener el sistema de la repetición del acto reclamado en el juicio de amparo intacto y dejar que la declaratoria general de inconstitucionalidad funcione como debe ser: con los avisos preventivos necesarios para que el órgano correspondiente provea lo necesario y, en dado caso, se emita la declaratoria respectiva.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales comentó que existen dos opciones: 1) determinar, lisa y llanamente, que se trata de una nueva norma, sin entrar al análisis de su constitucionalidad, y 2) analizar la nueva norma, haciendo un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. Estimó que esto último implicaría un control abstracto de constitucionalidad, por lo que se inclinó por la primera opción, dado que la nueva norma tendrá sus mecanismos de impugnación, tanto el juicio de amparo como cualquier otro.

Apuntó que el artículo 107 constitucional no obliga a esta Suprema Corte a estudiar la nueva norma, sino que prevé que la norma anterior se hubiera declarado inconstitucional por los tribunales en las sentencias de amparo que generaron jurisprudencia.

Indicó que lo propuesto por el señor Ministro Pardo Rebolledo resulta deseable, mas el sistema de la declaratoria general de inconstitucionalidad no funciona así.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Sugirió que el proyecto tampoco debería pronunciarse sobre si la modificación normativa es sustancial, sustantiva o no, sino que basta con que se haya modificado la norma, pues esa es la obligación que le impone la Constitución y la Ley de Amparo, con lo cual el asunto quedaría sin materia, sin perjuicio de que se pueda impugnar la nueva norma en cualquiera de los mecanismos que existen para ello.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz recordó que la primera declaratoria general de inconstitucionalidad que resolvió este Tribunal Pleno fue de nueve de julio de dos mil trece, por unanimidad de once votos y con el punto resolutivo: “ÚNICO. La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia”.

Retomó que el punto quinto del Acuerdo General Plenario 15/2013 de esta Suprema Corte contempla que “QUINTO. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo”, lo cual sucedió en el caso. En este sentido, aclaró que el estudio de la condición de modificación del proyecto responde a que este acuerdo determinó que se trate de “una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla”.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En cuanto a lo planteado por el señor Ministro Pardo Rebolledo, coincidió con el señor Ministro Pérez Dayán en que existe una jurisprudencia obligatoria por cinco precedentes, respecto de la aplicación de los caso a futuro. Adelantó que, si la mayoría así lo decide, no tendría inconveniente de formular el engrose de la primera declaratoria general de inconstitucionalidad; sin embargo, ello conllevaría la modificación del citado acuerdo general plenario, en razón de los casos que pudieran existir durante la vigencia de la norma anterior.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que el Constituyente ha privilegiado las declaratorias generales de inconstitucionalidad en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, cuando existe una mayoría calificada de ocho votos —lo cual no existe ningún otro tribunal en el mundo—, y se tiene la peculiaridad de que, habiendo siete de once integrantes en esta Suprema Corte, bastan cuatro votos para vetar cualquier decisión en la cual la mayoría considera que una norma es inválida —desestimándose la propuesta de invalidez, lo que significa que las normas se siguen aplicando—, lo cual es inconveniente para el orden constitucional, dado que dificulta las declaratorias generales de inconstitucionalidad.

Indicó que, en materia de amparo, tanto el artículo 107 constitucional como la Ley de Amparo establecieron un procedimiento extraordinariamente complicado, con el cual será muy difícil llegar a una declaratoria general de





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

inconstitucionalidad, en razón de que no sólo se pide una mayoría calificada del Tribunal Pleno, sino que se dé un aviso, que transcurran noventa días, que se dan al órgano que emitió la norma de carácter general para que la modifique. Valoró que, con ello, no está cometiendo fraude a la Constitución, sino que se está utilizando un mecanismo que el Constituyente previó, aunque sea muy peculiar.

Concluyó que, por tanto, no se está ante la presencia de la figura de la repetición del acto reclamado, sino simplemente, quien emitió la norma, aprovecha el plazo y la modifica para que se quede sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad.

En ese contexto, el proyecto resulta correcto, dado que el artículo 107 constitucional dispone que “Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria”, y el 232 de la Ley de Amparo contempla que “Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

menos ocho votos”, es decir, si hay una modificación o derogación a la norma, no puede haber declaratoria general de inconstitucionalidad.

Respecto del sistema adoptado en el Acuerdo General Plenario 15/2013 de esta Suprema Corte, recordó que, en su momento, se esforzó para que no quedara como está pero, una vez acordado, tuvo que asumirlo.

En cuanto a la duda del señor Ministro Pardo Rebolledo, indicó que el artículo 234 de la Ley de Amparo determina que “Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal”, por lo que no sería viable aplicarla retroactivamente.

Estimó que la lógica implícita en la declaratoria general de inconstitucionalidad es que, precisamente, si hay una modificación, no debe haber dicha declaratoria. Adelantó que, si fuera decisión de la mayoría entrar al análisis de la norma, entonces la decisión del Pleno de Circuito no vincula a esta Suprema Corte, sino que deben estudiar si son o no pertinentes las razones de inconstitucionalidad, en la inteligencia de que, en cierta medida, se está realizando un cierto “control abstracto” completamente atípico, a saber, porque se está dialogando con una jurisprudencia de la cual se solicita que haga esa declaratoria.

Recalcó que el proyecto es técnicamente correcto, reflexionando que el diseño constitucional no sólo permite, sino tiene —como lo denominan los académicos—





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"Incentivos perversos" para que, precisamente quienes generaron una norma inconstitucional, la puedan corregir para evitar el daño que genere una declaratoria con efectos generales. De tal suerte, se posicionó de acuerdo con el proyecto porque es compatible con el sistema de amparo vigente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas con un minuto y reanudó la sesión a las trece horas con treinta y nueve minutos.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró no haber intervenido en la declaratoria general de inconstitucionalidad precedente ni en el acuerdo general plenario. Recordó que el tema de si una norma modificada contenía o no el mismo vicio de inconstitucionalidad declarado fue analizado por esta Suprema Corte desde la Octava Época, cuyas jurisprudencias establecieron que toda reforma a una ley constituye un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, no puede ser analizado a la luz de repetición del acto reclamado.

Recapituló que, a partir del nuevo criterio mayoritario, se fijó que, en acciones de inconstitucionalidad, la cesación de efectos se da en función de un nuevo acto legislativo, cuando se reforme la norma, y se dé un cambio sustancial.

Por lo que ve a la declaratoria general de inconstitucionalidad, señaló dar una lectura a la Constitución distinta a la del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea: no prevé que se derogue o se modifique la norma, sino que "se





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

supere el problema de inconstitucionalidad”. Añadió que el artículo 232 de la Ley de Amparo cita que “transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional”, por lo que la interpretación debe enfocarse en lo que se entienda por modificación porque, si se contempla como cualquier cambio, estaría de acuerdo en que el asunto ha quedado sin materia pero, si esa modificación implica superar el problema de inconstitucionalidad —como refiere la Constitución—, compartiría lo expresado por el señor Ministro Medina Mora I., en el sentido de que no es un control abstracto, sino un procedimiento novedoso para superar, en cierta medida, el principio de relatividad de las sentencias que, además, no opera en materia tributaria.

Concordó con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que se debe analizar la norma porque establece obligaciones para determinado número de servidores públicos, siendo que el vicio de inconstitucionalidad radicó en que la autoridad administrativa no tenía facultades para ello, y si bien el artículo 234 de la Ley de Amparo indica que “La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá: I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad. Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, la





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La norma anterior puede seguir siendo aplicada, no necesariamente con efectos retroactivos, dado que establece una obligación para sujetos, donde la autoridad administrativa puede hacerla valer para el ejercicio fiscal en que estuvo vigente y, con apoyo en esa norma, exigir la declaración patrimonial.

Retomó que, como lo señaló el señor Ministro Medina Mora I., la norma nueva tiene los mismos vicios que la anterior; además de que la aplicación de la anterior a un caso no resultaría retroactiva, de hecho ni de derecho, siendo eso precisamente lo que se pretende evitar con las declaratorias generales de inconstitucionalidad: que los afectados no acudan al juicio de amparo, como lo mencionó el señor Ministro Pardo Rebolledo, independientemente del tema de repetición del acto reclamado. Por tanto, se manifestó en contra de las consideraciones del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor del proyecto y declinó su participación para dar paso a la de la señora Ministra Luna Ramos.

La señora Ministra Luna Ramos advirtió que, con el tiempo restante de la sesión, no bastaría para expresarse suficientemente.

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





Sesión Pública Núm. 16

Jueves 23 de febrero de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta 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 lunes veintisiete de febrero del año en curso, a la hora de costumbre.

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

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN