



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

FORMA A-5

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 57 O R D I N A R I A

MARTES 20 DE JUNIO DE 2017

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y cuatro minutos del martes veinte de junio 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 cincuenta y seis ordinaria, celebrada el lunes diecinueve de junio 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 martes veinte de junio de dos mil diecisiete:



Sesión Pública Núm. 57

Martes 20 de junio de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓNI 99/2016
y Ac.
104/2016

Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y acumulada 104/2016, promovidas por los Partidos Políticos MORENA y de la Revolución Democrática, demandando la invalidez del “Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016. SEGUNDO. Se sobresee la acción por lo que hace a los artículos primero y segundo transitorios del “Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral’, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de julio de 2008”, publicado el tres de noviembre de dos mil dieciséis, en términos del apartado III de la presente ejecutoria. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo único del “Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de*



Sesión Pública Núm. 57

Martes 20 de junio de 2017

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

las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del 'Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008', publicado el tres de noviembre de dos mil dieciséis, en los términos precisados en el apartado VIII de la presente ejecutoria; en la inteligencia de que tal declaratoria de invalidez surtirá sus efectos cuando se notifiquen estos puntos resolutivos, respectivamente, al Poder Ejecutivo Federal y a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta".

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno a los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad y a la legitimación.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena modificó el apartado III para trasladar la propuesta de sobreseimiento de dos artículos transitorios al diverso apartado VI.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III (modificado), IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y



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

trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad y 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 Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Recordó haber modificado el proyecto para incluir en primer lugar el sobreseimiento respecto de los artículos transitorios primero y segundo del “Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 10. de julio de 2008”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis, al no existir concepto de invalidez alguno en su contra, con fundamento en los artículos 19, fracciones V y VIII, 22, fracción VII, 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



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

Presentó el subapartado A, denominado “Impugnabilidad de la norma”. El proyecto propone desestimar la causa de improcedencia esgrimida por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados para sobreseer el asunto, en razón de que el artículo único del decreto reclamado modifica una disposición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la que goza de las características de generalidad y abstracción necesarias para poder ser impugnadas a través de una acción de inconstitucionalidad, en atención a los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 4/1998, 4/2011 y 39/2013, además de que sigue surtiendo sus efectos, al ser el único fundamento del período del mandato de los actuales magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, en cuanto al diverso argumento de que no cumple con los requisitos para ser catalogada como norma general, sino que es una norma particularizada que cesó en sus efectos, se atendió al diverso precedente de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, en el cual se analizó el artículo transitorio segundo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que regulaba la forma de elección de los comisionados de la antigua Comisión Federal de Telecomunicaciones.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales acotó la discusión a los referidos artículos transitorios primero y segundo del decreto impugnado.



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

El señor Ministro Cossío Díaz opinó que los accionantes plantearon una impugnación general del decreto en cuestión, por lo que la propuesta de sobreseimiento provocaría la pérdida de la integralidad de ese planteamiento, en cuanto al modelo que implica un análisis del artículo 99 constitucional. Por eso, estaría en contra del sobreseimiento propuesto, y en el sentido de estudiar ese decreto en el fondo.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en que se combatió la constitucionalidad del decreto en su integralidad, por lo que se manifestó en contra del sobreseimiento propuesto simplemente bajo el argumento de que no hay concepto de invalidez, puesto que los planteamientos de la acción de inconstitucionalidad se enfocan al decreto en su totalidad y los artículos transitorios únicamente hacen operativo su contenido.

Adelantó que el lugar concreto para analizar si dichos artículos transitorios deben o no ser invalidados será en el apartado de efectos, mas no deberían sobreseerse. Asimismo, estimó que el tema de fijación de la litis debería ser acerca de todo el decreto.

La señora Ministra Luna Ramos apuntó que estaría de acuerdo con el sobreseimiento si se hubieran reclamado esos artículos transitorios de manera destacada, lo que no ocurrió en el caso concreto, sino que se impugnaron como parte del decreto y, como tales, no se esgrimieron conceptos



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

de invalidez por cada uno de ellos, por lo que no amerita su sobreseimiento.

El señor Ministro Pardo Rebolledo advirtió que, de aprobarse el sobreseimiento de esos artículos transitorios, quedarían vigentes respecto de la materia de un artículo único —del decreto— que podría declararse inválido. Por tanto, estimó necesaria esta propuesta particularizada de sobreseimiento, aunado a que no fueron impugnados por vicios propios.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con los señores Ministros que le antecedieron en el uso de la palabra.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena modificó el proyecto para eliminar la propuesta de sobreseimiento respecto de los artículos transitorios primero y segundo del “Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis, y precisar que dicho decreto fue impugnado en su totalidad, en la inteligencia de que, si se hizo valer la respectiva causa de improcedencia, se



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

desestimaré con base en los argumentos expresados por los señores Ministros.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno a la propuesta del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en el subapartado A, denominado “Impugnabilidad de la norma”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consideró que el artículo transitorio cuarto impugnado dejó de surtir efectos, ya que se satisfizo su objetivo, esto es, determinó un nuevo período para los magistrados de la Sala Superior, siendo que ya ocurrió su nombramiento y toma de protesta, tal como la Primera Sala emitió una tesis, reiterada por el Tribunal Pleno mediante la diversa tesis de jurisprudencia P./J. 8/2008 de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. Por lo tanto, adelantó que debería sobreseerse en este asunto, al quedar sin materia el juicio.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que la Sala Superior se creó en mil novecientos noventa y seis con siete magistrados por diez años; que el trece de noviembre de dos



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

mil siete se reformó, entre otras normas, el artículo 99 constitucional, para establecer, entre otras disposiciones, que dichos magistrados durarían nueve años y que su elección sería escalonada, indicando los Senadores que obedeció a tres medidas: 1) la coincidencia de la renovación escalonada para los Consejeros Electorales del Consejo General del —entonces— Instituto Federal Electoral, 2) hacer congruentes los períodos de mandato de los integrantes y los procesos electorales, y 3) en caso de alguna vacante definitiva, el nuevo magistrado solamente concluirá el período para el que fue electo; que el primero de julio de dos mil ocho se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuyo artículo cuarto transitorio se estableció el procedimiento para la designación escalonada de los magistrados del Tribunal Electoral —precisó que la Constitución únicamente previó la renovación escalonada de ese tribunal, y dejó los períodos a la ley correspondiente —; que el veinte de octubre de dos mil dieciséis el Senado de la República tomó protesta a los magistrados de la Sala Superior en términos del citado artículo cuarto transitorio; que el veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis se presentó al Senado la iniciativa de reformas del mencionado artículo cuarto transitorio y se turnó a comisiones; que el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis se emitió el dictamen de las comisiones respectivas del Senado; que el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis se aprobó el dictamen en la sesión del Senado; y que el tres



Sesión Pública Núm. 57

Martes 20 de junio de 2017

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

de noviembre la Cámara de Diputados aprobó el dictamen respectivo.

Puntualizó que el tres de noviembre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto impugnado, cuyo artículo transitorio cuarto indicó que “Los siete magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, electos por la Cámara de Senadores el 20 de octubre de 2016 y cuyo mandato inicia el 4 de noviembre del mismo año, desempeñarán su encargo conforme a lo siguiente: a) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2023; b) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2022, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2024, y c) Los tres Magistrados restantes, ejercerán su encargo en los mismos términos de la elección realizada por la Cámara de Senadores, en el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2025”; que el cuatro de noviembre se tomó nueva protesta a cuatro magistrados, cuyo encargo fue ampliado; que el seis de noviembre se recibió la demanda de acción de inconstitucionalidad del Partido Político MORENA; que el ocho de noviembre se admitió la demanda; que el quince de noviembre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria de designación de nuevos periodos de los magistrados; que el dos de diciembre



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

promovió demanda el Partido de la Revolución Democrática; que el cinco de diciembre se admitió esta demanda; y que el trece de febrero de este año se cerró la instrucción.

Recapituló que el caso trata de un artículo transitorio reformado para ampliar un período que, de acuerdo con la Constitución, se dejó a la ley secundaria determinar, por lo que, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia señalada por el señor Ministro Presidente Aguilar Morales, se debe analizar si se cumplieron los efectos para los cuales fue emitido dicho transitorio. Estimó que sí, en razón de que ya se amplió el período de designación y los magistrados rindieron protesta nuevamente, además de que se hizo la declaratoria correspondiente por el Senado de la República. Además de la tesis, indicó que se resolvieron siete asuntos del Tribunal Pleno en materia electoral en el sentido de sobreseer, dada la cesación de efectos de los artículos transitorios, y cinco más en los que se ha sobreseído por tratarse de artículos transitorios en materias no electorales, pero en los que también se determinó que se han cumplido los efectos de los artículos transitorios.

El señor Ministro Franco González Salas se expresó de acuerdo con el proyecto, pues el artículo transitorio no ha cumplido integralmente su objetivo porque el escalonamiento no sólo implica el nombramiento de los actuales magistrados, sino que también fija los períodos de renovación de los siguientes funcionarios.



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

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que la norma impugnada no posee las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Retomó que, en diversos precedentes de este Tribunal Pleno, se ha determinado que las normas transitorias buscan establecer los lineamientos provisionales que permitan la eficacia de otra norma; no obstante, el examen de la naturaleza de la norma depende de cada caso concreto.

En el presente asunto, aclaró que el decreto impugnado consiste en un artículo único que, a su vez, reforma el artículo transitorio cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y modifica únicamente el período en el que desempeñarán su encargo cuatro de los siete magistrados de la Sala Superior, por lo que no se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos ni va dirigido a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables, sino que regula una situación concreta, además de que no implica su permanencia después de su aplicación, sino que, al prever una situación concreta, una vez aplicado se extinguen sus efectos, con lo cual coincidió con los señores Ministros Presidente Aguilar Morales y Luna Ramos.

En cuanto a la afirmación de que el citado artículo transitorio impacta indirectamente en las personas que sucedan a las que actualmente se encuentran en las vacantes que puedan llegarse a dar, resaltó que el artículo 99, párrafo décimo cuarto, constitucional contempla que “En



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

caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original”, por lo que éste se aplicaría en caso de subsecuentes sustituciones, no así dicho artículo transitorio; no obstante, este artículo transitorio modifica el plazo en que desempeñarán el cargo.

Concluyó que, si bien los efectos del acto impugnado permanecerán durante el tiempo que dure el período de ejercicio del cargo modificado, ello no modifica el hecho de que no regula supuestos indeterminados o indeterminables, sino supuestos para personas concretas, por lo que no se trata de normas de carácter general.

Por lo que ve al precedente de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 invocado en el proyecto, aclaró que no integraba este Tribunal Pleno cuando se resolvió, además de que los supuestos son distintos: en aquél caso, se impugnó el artículo transitorio segundo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado el once de abril de dos mil seis, en la porción normativa que señalaba “No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión”, es decir, no se trataba de funcionarios concretamente identificados, a diferencia del presente caso.

Por tales razones, se pronunció por la improcedencia de esta acción.



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

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se inclinó en favor del proyecto porque cuando el artículo 105 constitucional contempla las normas de carácter general, se refiere a leyes y a tratados internacionales, además de que se ha determinado por este Tribunal Pleno que, para interpretar este concepto más allá de leyes y tratados internacionales en sentido formal, se puede dar solamente para ampliar la procedencia, no para restringirla, tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 4/2011, citada en la propuesta. Por ese motivo, estimó que, para resolver si es procedente o no una acción de inconstitucionalidad, no debe analizarse la naturaleza material de la norma, sino su naturaleza formal.

Advirtió que no debería variarse el criterio asentado en dicho precedente, aun cuando se trate de una ley materialmente privativa —por dirigirse a cuatro personas perfectamente identificables—, pues la lógica de la Constitución y los precedentes ordena que, para efecto de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, debe tomarse en cuenta la naturaleza formal de la ley y, al ser el caso de una ley expedida por el Congreso de la Unión, la acción es procedente.

En cuanto a los efectos del artículo transitorio, estimó que no han cesado en el caso, en tanto que la potencial declaratoria de invalidez podría hallar consecuencias en sus efectos, esto es, afecta a la prórroga o al plazo adicional del nombramiento de los magistrados de la Sala Superior, en



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

tanto que se previó en esta norma y no en el artículo 99 constitucional, aunado a que impactaría en el escalonamiento respectivo.

Exhortó a este Tribunal Pleno a pronunciarse sobre el fondo del asunto, dado que está cuestionándose la independencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, máxima autoridad en materia electoral — excepto en las acciones de inconstitucionalidad—. Asimismo, finalizó indicando que la acción no sólo es procedente, sino importante.

El señor Ministro Cossío Díaz recapituló que se han argumentado dos cuestiones: 1) si se trata de una norma general o particular, —aclarando que las acciones de inconstitucionalidad sólo proceden contra normas de carácter general— y 2) si se ha dado o no una cesación de efectos.

Se manifestó en favor del proyecto, coincidiendo con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que, cuando se trata de los artículos transitorios de ordenamientos generales, no se disecciona dicho ordenamiento en normas generales o individuales, sino que se toma como una generalidad para definir su naturaleza.

Recordó que, desde el asunto en el que el Presidente Fox vetó un presupuesto de egresos, se estudió si el conjunto de normas era de carácter general o individual, estimándose que había de ambas, y votó en el sentido de



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

que debe analizarse el ordenamiento en general y, con base en esa condición general, estudiar la totalidad de los preceptos, so pena de examinar particularmente los artículos. Asimismo, señaló que en la acción de inconstitucionalidad 4/2011 se planteó ese criterio, y se repitió en la acción de inconstitucionalidad 38/2014.

En el caso, valoró que el hecho de que el artículo transitorio cuarto sea impugnado por separado y no como la totalidad del decreto, no implicaría cambiar dicho criterio formal para efectos de la procedencia.

Respecto de la cesación de efectos, resaltó que la tesis del Tribunal Pleno invocada no es aplicable al caso, coincidiendo con el señor Ministro Franco González Salas, en el sentido de que el artículo transitorio cuestionado no ha agotado la totalidad de sus efectos, a saber, en tanto que el artículo 99, párrafo tercero, constitucional prevé que “La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años”, sin señalar las temporalidades, por lo que debe acudir a los artículos transitorios respectivos.

Ejemplificó que, con la reforma constitucional de treinta y uno diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el artículo transitorio cuarto, párrafo tercero, indicó que “El período de los Ministros, vencerá el último día de noviembre del año 2003, del 2006, del 2009 y del 2012, para cada dos de ellos y el último día de noviembre del año 2015, para los



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

tres restantes. Al aprobar los nombramientos, el Senado deberá señalar cuál de los períodos corresponderá a cada Ministro”, por lo que ese artículo dejó de surtir efectos el último día de noviembre de dos mil quince.

En el caso del precepto impugnado, señaló que sigue estando en vigor porque genera aún condiciones de temporalidad para los magistrados, por lo que se pronunció con el sentido del proyecto, de acuerdo —en general— con sus argumentos, y por analizar el fondo del asunto.

El señor Ministro Franco González Salas aclaró que se sumaría a los argumentos expresados en torno a sostener la generalidad de la norma.

Precisó que el artículo 99, párrafo décimo primero, constitucional es una norma general no definida temporalmente, y el diverso párrafo décimo cuarto es una causa excepcional, siendo que el artículo transitorio impugnado no sólo establece una temporalidad, sino que da lugar a la siguiente renovación de la Sala Superior y, consecuentemente, su objeto no se ha cumplido totalmente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recordó que, en alguna ocasión, este Tribunal Pleno modificó el plazo de un Consejero de la Judicatura Federal: la Magistrada Elvia Díaz de León D’Hers.

El señor Ministro Pérez Dayán consultó si se analizará el estudio que se trasladó del apartado III al VI, si sólo se está analizando el subapartado A del apartado VI, que



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

analiza si la norma es de carácter general o privativa, o si también se está abordando el siguiente subapartado B, concerniente a la naturaleza electoral de la norma.

La señora Ministra Luna Ramos, en cuanto al tema de cesación de efectos del precepto reclamado, precisó que el artículo 99 constitucional prevé el nombramiento de los magistrados durante nueve años y que será escalonado, pero no nos dice nada más en relación a cuánto va a durar cada período, por lo que lo dejó al legislador ordinario vía la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Reconoció no comprender por qué dichos períodos se establecieron en un artículo transitorio, pero estimó que ya cesaron sus efectos porque la característica y razón de ser de la norma transitoria es establecer los lineamientos provisionales que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera tal que sea congruente con la realidad, como sucede en el caso concreto, es decir, exclusivamente determinó la duración de los períodos correspondientes, por lo que no se trata de una ley privativa, además de que, al tomar protesta los magistrados nombrados, concretaron lo que la norma decía, máxime que el Senado de la República emitió la declaratoria correspondiente de duración.

Valoró que los efectos de la norma transitoria en cuestión no se prolongan hasta que acabe el último nombramiento, en tanto que la razón de ser de la norma fue



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

establecer el escalonamiento en los tiempos que precisó la reforma constitucional, lo cual ocurrió cuando precisó que los magistrados durarían siete, ocho y nueve años, y el Senado de la República emitió la declaratoria correspondiente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales retomó dos párrafos de la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006: “Conforme a lo asentado, deviene inconcuso que han cesado en sus efectos los numerales transitorios combatidos, toda vez que se agotaron a cabalidad los presupuestos normativos que en ellos se contenían, pues como se hizo patente, éstos se hicieron consistir, en esencia, en que al momento de entrar en vigor el Decreto 677 lo que aconteció el jueves veinticinco de mayo del presente año, el anterior Decreto 555 por el que se había designado a los consejeros ciudadanos, cesaba en sus efectos y que, a más tardar el treinta y uno de agosto siguiente, se tendría que designar a los consejeros electorales, lo que como quedó demostrado se efectuó incluso con anterioridad, toda vez que ello se realizó el veinte de julio del presente año. Asimismo, debe decirse que en virtud de que ya han sido designados los citados funcionarios, éstos por consecuencia son ahora los depositarios del patrimonio del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán (antes Instituto Electoral del Estado). Atento a lo expuesto debe concluirse que, si como quedó de manifiesto, una disposición transitoria es aquella dirigida a una cuestión específica que coadyuvara a la eficacia de la norma materia



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

de la reforma y que, por tanto, implica un supuesto precisamente provisional o de "tránsito" que no necesariamente debe prolongarse en el tiempo, y en la especie, los artículos impugnados, quinto, sexto y séptimo transitorios de la Constitución Política del Estado de Yucatán, relativos al Decreto 677 y los diversos transitorios sexto, octavo y noveno de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la citada entidad, relativos al Decreto 678 ya cumplieron su objeto y su fin se encuentra culminado, al haberse agotado en su totalidad la hipótesis que en ellos se preveían, dado que el mencionado órgano electoral se encuentra ya conformado en su totalidad, por tanto, es claro que se impone el sobreseimiento", la cual estimó aplicable al caso concreto.

El señor Ministro Laynez Potisek consideró que el precepto transitorio impugnado es una norma general porque el artículo 99 constitucional prevé que, a través de una ley, se lleve a cabo este escalonamiento, además de que el hecho de que la reforma refiera a la duración de un número específico de servidores públicos no le quita el carácter de ley en sentido formal y material.

Aclaró que el acto administrativo concreto *per se* fue la designación del Senado de la República, pero no el régimen transitorio en cuestión.

Concordó en que no han cesado los efectos del artículo combatido, tomando en cuenta que se está impugnando



precisamente la ampliación del plazo. Por tanto, estará de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz cuestionó que, si el numeral transitorio tiene como única finalidad señalar el inicio y el fin del cargo, cómo se podría saber si el período concluyó si el efecto del transitorio está agotado o si se quisiera instaurar un juicio político en contra de esos funcionarios. Concluyó que el transitorio determinó un período de ejercicio en el cargo, por lo que seguirá aplicándose durante ese tiempo.

La señora Ministra Piña Hernández valoró que la norma impugnada, de una primera reflexión, no es general porque, si bien no refiere nominalmente a los cuatro magistrados selectos, contiene una descripción definida que los identifica, además de que no basta que el decreto impugnado tenga su fuente en el Poder Legislativo para que sea impugnable como norma general; sin embargo, el hecho de que modifique una norma jurídica previa que establecía un régimen de transición para lograr el escalonamiento de las magistraturas y que sus efectos persistan en el tiempo hasta que se consuma ese régimen transitorio, basta para considerarla como una norma general.

Agregó que, en términos del artículo 105, fracción II, constitucional, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de constitucionalidad, siendo que, en casos como el concreto, ante la duda debe privilegiarse el acceso a la jurisdicción pues, de lo contrario, normas que



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

podrían ser razonablemente consideradas como generales y abstractas quedarían exentas de control, poniéndose en riesgo la supremacía formal y material de la Constitución, en la inteligencia de que las causas de improcedencia deben ser fehacientes y, en caso de duda, debe examinarse el fondo.

Por estas razones, estará con el sentido del proyecto, apartándose de sus consideraciones.

El señor Ministro Medina Mora I. coincidió con las exposiciones de los señores Ministros que estimaron que se trata de una norma general y que sigue teniendo efectos en el tiempo. Anunció que, en su caso, hará valer un voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en el subapartado A, denominado "Impugnabilidad de la norma", consistente en desestimar la causa de improcedencia respectiva y determinar que el decreto reclamado goza de las características de generalidad y abstracción necesarias para poder ser impugnadas a través de una acción de inconstitucionalidad, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores



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

Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en el subapartado B, denominado “Naturaleza electoral de la norma reclamada”.

El proyecto propone desestimar la causa de improcedencia aducida por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, atinente a que el decreto reclamado sólo regula aspectos orgánicos sobre la integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral y no incide en la materia electoral, en razón de que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que toda norma, que regula las condiciones de designación y garantías judiciales de los magistrados que resuelven los medios de impugnación surgidos dentro de un proceso electoral, deben categorizarse de materia electoral, en atención a los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, 35/2014, 38/2014, 50/2015, 55/2016 y 94/2016 y su acumulada.

El señor Ministro Medina Mora I. recordó que, recientemente, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas, y 94/2016 y su acumulada, respecto del alcance de la legitimación que el artículo 105, fracción II, constitucional confiere a diversas entidades, órganos e institutos para la presentación de acciones de inconstitucionalidad; no obstante, estimó que esos precedentes no abordan ni resuelven propiamente si el



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

nombramiento de los magistrados es de carácter electoral y, si bien analizaron los nombramientos de los órganos estatales por disposición expresa del 116, no resulta extensible al orden federal.

Precisó que sólo la Procuraduría General de la República y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen legitimación activa para impugnar cualquier tipo de norma general mediante una acción de inconstitucionalidad, mientras que los partidos políticos sólo pueden impugnar normas electorales, no de otro tipo de contenido material, independientemente de la denominación que se les otorgue o que sean aplicables directa o indirectamente a los partidos políticos.

Puntualizó que este Tribunal Pleno ha determinado que una norma electoral es aquella que se relaciona, de alguna manera, directa o indirecta, con el proceso electoral. Observó que el proyecto considera que las reglas relativas a la designación de magistrados electorales y, en general, todo aquello que garantiza la independencia de ese órgano, se vincula con la materia, en razón de que resolverán los medios de impugnación que surjan dentro de un proceso electoral e incidirá, directa o indirectamente, en la organización de las elecciones, el derecho de los ciudadanos y las prerrogativas de los partidos o candidatos; sin embargo, el nombramiento de funcionarios judiciales especializados en la materia electoral no es una cuestión sustantivamente electoral, sino un proceso del Poder Judicial



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

de la Federación que no se relaciona con reglas y procesos para la integración de poderes públicos mediante el sufragio.

Concluyó que las normas no son de materia electoral, sin prejuzgar la constitucionalidad de las modificaciones en los períodos de encargo de los magistrados electorales, sino que se trata de una decisión política entre esta Suprema Corte y el Senado de la República, sobre la integración de un órgano judicial de carácter terminal en materia electoral, por lo que los partidos políticos accionantes carecen de legitimación para impugnar el decreto en cuestión, actualizándose la causa de improcedencia prevista en los artículos 105, fracción II, inciso f), constitucional, 19, fracción VIII, 20, fracción II, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció de acuerdo con el proyecto porque este Tribunal Pleno ha interpretado consistentemente que, por materia electoral, no sólo debe entenderse aquello directamente vinculado con el proceso electoral, sino también a aspectos que regulan directa o indirectamente dichos procesos, particularmente la integración y funcionamiento de los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de organizar las elecciones y resolver las controversias en la materia.

Leyó el artículo 41, fracción VI, constitucional: “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas,



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

conforme a las siguientes bases: [...] VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”, e indicó que dicho artículo 99 contempla que “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”.

Estimó que corresponde a esta Suprema Corte velar por el cumplimiento de los principios rectores en materia electoral, especialmente la independencia y autonomía que la Constitución General establece no para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino a favor de los ciudadanos para que su voto se respete y se cuente adecuadamente.

Sugirió agregar la cita del precedente de la acción de inconstitucionalidad 30/2011, cuya temática era la prórroga de nombramientos de un tribunal electoral estatal.

Estipuló que, en el caso, la cuestión es si puede prorrogarse o no el nombramiento de magistrados electorales de la Sala Superior, teniendo como fuente una ley y no el artículo 99 constitucional. Por tanto, valoró que el



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

tema es electoral y, en ese tenor, no sólo es procedente la acción de inconstitucionalidad, sino que, al implicar la independencia y autonomía de la Sala Superior, máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral —exceptuando las acciones de inconstitucionalidad—, tiene una trascendencia directa en la legalidad, certeza, constitucionalidad y legitimidad de los procesos electorales, aunado a que, de determinarse que la norma no es electoral, se resolvería en contra de la doctrina constitucional de esta Suprema Corte.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que el precedente de la acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas no trataba del nombramiento de autoridades electorales, sino del derecho a la información y por lo que ve a las personas legitimadas para hacer valer el derecho de réplica, y se resolvió en el sentido de que los partidos políticos accionantes carecían de legitimación porque no se trataba de una cuestión electoral. Recordó que votó en favor de ese precedente.

No obstante, apuntó que también existen precedentes en sentido contrario, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en la que se determinó que, aun cuando se trate de una ley orgánica, si contiene la integración de los órganos jurisdiccionales electorales, se trata de la materia electoral, porque dichos órganos se encargan de la calificación de las elecciones.



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

La señora Ministra Piña Hernández, en una nueva reflexión, sostuvo que la norma es de materia electoral, recordando que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 55/2016 —promovida por un partido político—, se analizó el régimen de rotación de la presidencia del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit, así como la regulación de distintos principios que deben regir su posicionamiento, por lo que se estimó implícitamente que se trataba de normas en materia electoral, lo cual se aprobó por unanimidad de once votos.

Por ende, coincidió con el proyecto que afirma la procedencia de esta acción porque el decreto impugnado no sólo regula aspectos orgánicos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o su integración, sino además afecta los principios de autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones dentro de los procesos electorales, por lo que debe analizarse el decreto impugnado en el fondo del asunto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reconoció la importancia y trascendencia del asunto. Recordó que ha habido casos en que las normas han pretendido retirar a magistrados, lo cual afecta al principio de inamovilidad, garantía de independencia de esos tribunales, pero aclaró que se reservaría criterio respecto de si realmente ello afecta o no su independencia.

Coincidió con el señor Ministro Medina Mora I., en tanto que el decreto impugnado atiende simplemente a una



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

cuestión orgánica, que no afecta la cualidad ni las condiciones de los magistrados electorales y, por lo tanto, no afecta la calidad de su calificación en asuntos electorales que estarán bajo su conocimiento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea opinó que se está recurriendo a un argumento circular: no debe hablarse de una afectación a la independencia y autonomía para definir si la norma es o no electoral porque, en su caso, eso se estudiará en el fondo. Aclaró que usó el argumento en torno a esos principios adelantándose al fondo.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales aclaró que no utilizó ese argumento.

El señor Ministro Medina Mora I. exhortó a no confundir autonomía e independencia del Tribunal Electoral, la posibilidad de impugnar su integración y la naturaleza electoral de las normas.

Concordó en que la trascendencia de este asunto es mayúscula; sin embargo, debe analizarse cuidadosamente la procedencia, siendo su caso que ha votado reiteradamente con la salvedad de que eso sólo es aplicable a los Estados por disposición expresa del artículo 116, fracción IV, constitucional. Aclaró no participar en la votación unánime porque aún no integraba este Tribunal Pleno.

Reiteró que, en ese sentido y en el caso concreto, las normas impugnadas no son de carácter electoral.



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

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que la respuesta a la causa de improcedencia alegada —narrada en el párrafo noventa y siete del proyecto— se da adecuadamente en los párrafo ciento seis y ciento siete, en el sentido de que: 1) existe un número importante de tesis acerca de la materia electoral, en relación con los órganos jurisdiccionales de la materia de las entidades federativas, a partir del artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, constitucional, y 2) la Sala Superior goza de muchas de las características que se han definido a partir de los órganos jurisdiccionales electorales de los Estados, por lo que esas determinaciones son aplicables por analogía. Se pronunció completamente de acuerdo con este análisis y a favor del proyecto.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena sostuvo el proyecto porque concuerda con la jurisprudencia reiterada de este Tribunal Pleno, y no advirtió argumentos con la solidez necesaria para cambiar el sentido de la propuesta.

Agregó que, si bien no está reflejado en el proyecto, la teoría general del proceso estudia que las normas procesales son de tres tipos: 1) las que regulan las relaciones entre el actor, el demandado y el órgano juzgador, es decir, la relación tripartita, 2) las que establecen las cargas durante el procedimiento y las obligaciones de terceros que participan, y 3) las que regulan la creación de los órganos que van a juzgar en el procedimiento. Apuntó que las normas procesales se definen por la norma sustantiva que van a aplicar, por lo que, si en el caso el



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

Tribunal Electoral va a aplicar normas electorales y la norma impugnada, a su vez, va a modificar la integración de ese órgano, resultaría difícil arribar a una conclusión diversa a que se trata de la materia electoral.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que, en casos análogos a éste, ha votado en el sentido de que se trata de normas en materia electoral y, en el caso concreto, la norma impugnada se vincula directa o indirectamente con la materia electoral, al prever la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Leyó un fragmento de la página veintiuno del proyecto: “c) Se argumenta entonces que la modificación del periodo de escalonamiento de los magistrados busca garantizar los principios de estabilidad judicial, garantizar los derechos de los justiciables (para tener una justicia electoral pronta, completa, gratuita e imparcial), construir jurisprudencia en materia electoral y obtener una pluralidad de criterios conforme a la designación escalonada. El que el primer escalonamiento sea hasta los siete años posteriores a la elección del total del Pleno tiene la intención de instaurar, precisamente, un plazo razonable para la debida consecución de los anteriores principios, así como respetar el principio de progresividad de los derechos humanos”.

Adelantó que las razones por las que ambas Cámaras del Congreso de la Unión extendieron dicho periodo serán materia del fondo del asunto.



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

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales aclaró que no abandona los criterios que ha votado anteriormente, sino que, en este caso particular, consideró que no se trata propiamente de la integración y forma de elección de los miembros del Tribunal Electoral, sino de una cuestión accesoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en el subapartado B, denominado “Naturaleza electoral de la norma reclamada”, consistente en desestimar la causa de improcedencia respectiva y determinar que el decreto reclamado es de materia electoral, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek. Los señores Ministros Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

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

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y nueve minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves veintidós de junio del año en curso, a la hora de costumbre.

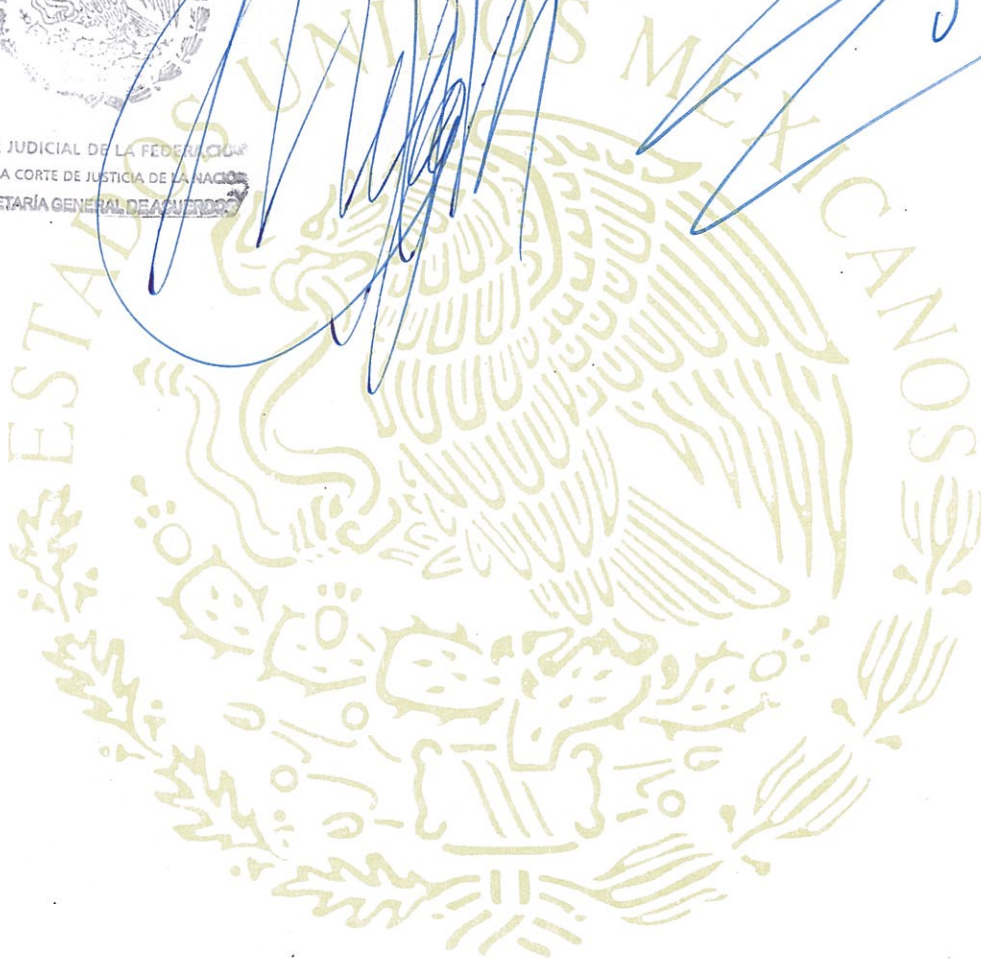


Sesión Pública Núm. 57

Martes 20 de junio de 2017

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

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



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