

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 14 DE MAYO 2019.**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018	<b>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.</b>  <b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</b>	<b>3 A 31</b>  <b>(EN LISTA)</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL  
MARTES 14 DE MAYO DE 2019**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE:**

**SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:15 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Secretario, sírvase dar cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 46 ordinaria, celebrada el lunes trece de mayo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, en votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018. PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. Señoras y señores Ministros, como ustedes recordarán, iniciamos la discusión y votación de este asunto, y estábamos estudiando el considerando cuarto, de improcedencia, en su punto 4, que habla de la improcedencia por cesación de efectos.

Ya expresamos nuestra opinión las señoras Ministras Piña y Esquivel y un servidor; ahora me pidió el uso de la palabra el señor Ministro Juan Luis González Alcántara. Adelante, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Estamos con la

improcedencia por cesación de efectos. La postura que sostuvieron ayer el señor Ministro Presidente y dos de mis pares hizo que reconsiderara mi opinión respecto de la improcedencia de la acción que hoy estudiamos, como ellos, estimo que es plausible considerar que estamos frente a un cambio de un sistema normativo, en el que debiera prevalecer la intención del legislador federal de reformar –de manera sustantiva– prácticamente la totalidad de sus artículos.

Estimo que si bien la jurisprudencia en el tema, particularmente la acción de inconstitucionalidad 28/2015, suele ser usada como fundamento para realizar un análisis precepto por precepto, la metodología que nos propone el Ministro Presidente tampoco resulta excluyente pues, por las peculiaridades de aquel caso, se introdujo la idea del cambio en el sistema en su párrafo 31.

Es importante insistir que una característica definitoria de un Estado constitucional es el respeto a la división de poderes y de las funciones primordiales que la Constitución les ha encomendado a cada uno de ellos; así, cuando el Tribunal Constitucional somete a control jurisdiccional una norma, debe de partir de un principio de deferencia al legislador y a su voluntad de reformar la ley y subsanar –por cuenta propia– los vicios sustantivos que la minoría le hace ver, siempre que no se niegue –con ello– el acceso a la justicia.

En este caso, las minorías parlamentarias y, en general, los entes legitimados para promover medios de control constitucional, pueden impugnar el nuevo decreto de las reformas de doce de abril de dos mil diecinueve y, de hacerlo, este Tribunal se

pronunciará —en su oportunidad— sobre los conceptos de invalidez que se hagan valer. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Señor Ministro Javier Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, señor Ministro Presidente. Estamos en el punto de improcedencia por cesación de efectos, y tenemos que decidir si con este nuevo decreto debemos o no sobreseer la acción.

Vengo de acuerdo con el proyecto y no comparto las opiniones que se han vertido el día de ayer y el día de hoy, en el sentido de sobreseer por nuevo acto legislativo; inclusive diría: vengo parcialmente a favor del proyecto, porque creo que no debemos de sobreseer parcialmente —como el ponente nos lo propone—.

Como ustedes recordarán, el proyecto propone no sobreseer por algunos artículos, pero por el artículo 12, párrafo segundo, más los artículos 13, 14, 15, 16 y 17, que es el Capítulo V. “Del control, las responsabilidades y las sanciones”, como expondré a continuación, creo que esto tampoco debería ser objeto de sobreseimiento.

Me parece que no deberíamos estudiar la cesación de efectos de ninguna de esas normas impugnadas porque el argumento toral y fundamental de la acción fue una omisión legislativa, creo que esto nos obliga a aproximarnos al problema de una manera distinta, no conlleva —en mi punto de vista— ni alterar, ni cambiar ni a modificar

los criterios que este Máximo Tribunal ha establecido respecto a la modificación formal o sustantiva.

Me parece que en todos aquellos casos en que hemos abordado esta cuestión del nuevo acto legislativo, concretamente las acciones de inconstitucionalidad 118/2008, 21/2009, 79/2015, entre otras, no se había presentado la situación que ahora enfrentamos, es decir, no estábamos frente a un asunto en el que –insisto– el argumento central y total de la impugnación es una omisión legislativa y que, además, durante la tramitación del juicio constitucional haya habido una modificación a esas disposiciones.

Hay que recordar –aunque sea de manera muy breve– que el punto total de fondo –será otra cuestión si es válido o no, si es correcto o no– pero es una reserva legal expresa que el artículo 127 constitucional estableció en favor del Congreso de la Unión y que la fracción VI del artículo 127 trae principios como el de remuneración adecuada y proporcional a la de responsabilidades y luego tiene seis fracciones específicas donde de alguna manera da algunas definiciones y en la fracción VI el Constituyente dijo: “El Congreso de la Unión Y las Legislaturas de las entidades federativas, [...] en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente [...]” etcétera.

Cómo podemos ver, ésta es una reserva clara de ley, en la cual el Constituyente no usó una simple frase, como otras veces o en otros preceptos, dice: de conformidad con la ley o conforme a la ley reglamentaria; sino estableció un mandato específico al

Congreso –bicameralmente– de la Unión de desarrollar en una ley reglamentaria para hacer efectivo lo plasmado en breves fracciones y, se refiere a las disposiciones, si no a la compatible con las disposiciones relativas no sólo del 127, entendería del 94, 123 constitucionales y otros tantos preceptos que pueden tener impacto o relación con esta ley reglamentaria.

De esta manera, quienes presentaron la acción de inconstitucionalidad, el argumento –insisto, válido o no, eso será una cuestión de fondo– se argumenta que no se cumplió con esta reserva aquí hay una omisión legislativa relativa que, como Tribunal en Pleno, aceptamos que es válida impugnar cuando el contenido de la ley no cumplió con un mandato expreso, como ellos sostienen, que es el caso, que únicamente en la acción se argumenta– entre otros argumentos–: se repitió lo dicho por el texto, pero esto no desarrolla y deja a la Cámara de Diputados en total discrecionalidad para aplicar estos preceptos constitucionales.

Por lo tanto, –en mi punto de vista–, el enfoque que hemos tenido, la doctrina constitucional que hemos construido cuando analizamos el nuevo acto legislativo, efectivamente parte de una norma legislativa que contradice que su texto es contrario, se confronta con un texto constitucional, pero que luego es cambiado, reformado por el legislador y, entonces, tuvimos que crear esta doctrina que nos habla del cambio formal y del cambio sustantivo de la norma para saber si hay cesación de efectos y eso tiene su lógica; no pretendo ni modificar ni cambiar estos precedentes de Pleno, pero en su lógica son correctos porque en ese caso es



irrelevante que el Tribunal en Pleno continúe analizando la norma que no existe y que cesó en sus efectos.

Pero me parece que esa aproximación no puede ser la misma cuando se está impugnando es la omisión legislativa. No hizo esto, le falta esto a la ley; independientemente de que hubiese impugnado algunos otros preceptos por sus propios méritos, y me parece, señoras y señores Ministros, que esto no se puede definir así, se tiene que entrar al fondo —y propongo a este Pleno— para que podamos ver si se colmó o no una omisión legislativa.

No nos ayuda por lo tanto —en mi punto de vista— hasta hoy en día, la manera en que hemos analizado e —insisto— no estoy proponiendo ni una segunda reflexión ni cambiar los criterios, estos criterios tienen que seguir siendo válidos, acto formal y sustancialmente distinto, hay cesación porque lógicamente no tiene caso que analicemos una norma que no existe, sobre todo, que no hay efectos retroactivos salvo en materia penal. Entonces, a nada bueno lleva ni positivo ni productivo que el Máximo Tribunal estudie una norma que cesó en sus efectos.

Pero aquí podemos decir que por una reforma —aun sustantiva— cesó en sus efectos, ¿qué? ¿La omisión? Si se nos está impugnando lo que faltó a la norma y, entonces, me parece que en esa medida, tenemos que aproximarnos a un problema distinto de una manera distinta, sin por ello alterar nuestros precedentes.

Por ello, considero que tenemos que entrar a fondo y ahí, entonces, analizar si esa omisión legislativa persiste o no. Pero no se puede hacer con el análisis tradicional de decir: efectivamente,

aquí no cambiaron una coma, cambiaron bastante y entonces es sustantiva la impugnación no es esa, la impugnación es lo que faltó a esta ley y ¿en qué capítulo faltó? ¿En qué artículo? ¿Dónde tenía que ir? Eso no lo podemos saber en este momento, tenemos que entrar a fondo. Esa es mi propuesta para analizar —precisamente— el punto toral de la acción, el punto toral planteado y que es si aquí primero hay una reserva legislativa, expresa y concreta como un mandato y si ésta se colmó o no.

Me parece que esto es consistente con nuestra labor como Tribunal Constitucional porque tenemos que sentar —precisamente— el sentido y establecer el sentido en este caso, de si hubo o no una omisión y si ésta se colmó o no, para poder —definitivamente— decidir qué corresponde o no y que eso se vería —en su caso— también en los efectos.

Entonces, cesar aquí por cesación de efectos en omisión legislativa me parece —con mucho respeto para quienes piensan distinto— que no es la manera en que debemos aproximarnos a este problema; por lo tanto, estoy con el proyecto y por no sobreseer y entrar a discutir el fondo para ver si esta reserva, ordenada por el Constituyente permanente se ha colmado o no en la ley. Gracias, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, Ministro Presidente. Sobre este apartado del proyecto relativo a la cesación de efectos, me permito expresar lo siguiente: considero que la

reforma realizada el doce de abril de dos mil diecinueve no generó un cambio normativo a la totalidad del sistema normativo impugnado.

En primer lugar, del total de las modificaciones realizadas al texto de la ley, debe destacarse que varias son meras modificaciones en el uso de los verbos, sin cambiar el carácter deóntico de la norma; por ejemplo, en el inciso a), fracción IV, del artículo 6, se cambia: “manifiesta” por “manifestará”; y después “formula” por “formulará”; y en el artículo 8, párrafo primero, primera porción normativa se cambia: “deben” por “deberán”.

Por otra parte, otras modificaciones sólo cambiaron la forma de expresar lo mismo, en el artículo 3, se cambia la palabra “Equidad” por “Proporcionalidad”, dejando el mismo significado; también se cambia “Igualdad” por “Igualdad laboral”, sin alterar su definición.

Asimismo, en el artículo 6, fracción I, se modifica: “Ningún servidor público recibe una remuneración” por “Ningún servidor público obligado por la presente ley recibirá una remuneración” y, en el párrafo penúltimo de ese artículo 6, se cambia: “información a que se refiere este artículo” por “información requerida”.

Antiguamente, estas modificaciones cosméticas hubieran llevado al sobreseimiento; sin embargo, esta Corte ha evolucionado de un criterio formal a un criterio material, esta evolución ha sido paulatina, se ha generado por nuevas reflexiones y se ha generado por la integración de nuevos miembros a este Tribunal Pleno.

Ahora, cambiar de un criterio formal a un criterio material invita a este tipo de discusiones —como las que estamos teniendo hoy— porque dónde, cuándo hay un cambio de norma y cuándo no es mucho más difícil que simplemente ver si se cambió una coma o se cambió el tiempo de un verbo y, por eso, estamos discutiendo hoy, lo cual considero muy correcto.

Ahora, ¿cuál es este criterio formal o sustantivo el que hemos adoptado la mayoría de los Ministros que hoy en día integran este Pleno? Desde mi punto de vista, el criterio que hemos construido sobre el cambio normativo sustantivo nos exige preguntarnos si con las reformas legislativas sigue subsistiendo o no la pregunta constitucional que se nos formula; —en mi opinión— los cambios normativos no han suprimido la exigencia de responder la pregunta constitucional de fondo, y realmente la pregunta constitucional de este asunto es una. En ambas acciones constitucionales los promoventes nos formulan una gran interrogante: ¿la Constitución permite que la facultad de aprobar la remuneración del Presidente de la República y, con ello, el tope para todos los demás funcionarios públicos sea discrecional o, por el contrario, la Constitución exige que sea una facultad reglada?

Mi pregunta a este Pleno, por tanto es, ¿dónde se encuentra prevista la facultad discrecional para aprobar la remuneración del Presidente de la República? La respuesta es clara: en la ley que ahora se encuentra impugnada. La modificación legislativa no modifica la naturaleza de dicha facultad, ya que no la convierte en una potestad reglada; por tanto, si el cambio legislativo no modifica la propiedad de discrecionalidad de la referida potestad, nuestra obligación constitucional es responder lo que se nos

pregunta; si se sobresee el presente juicio, me temo que en esta Suprema Corte se vedaría la posibilidad de cumplir con su obligación de responder a la pregunta de si la Constitución exige que la potestad de aprobar las remuneraciones de los servidores públicos sea reglada o discrecional. Es todo, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Ministro Presidente, señoras y señores Ministros. En este asunto, mantendré el criterio que siempre he sostenido en relación con el nuevo acto legislativo. Desde mi punto de vista, siempre he sostenido el criterio formal consistente en que cualquier modificación a una norma, siempre y cuando haya pasado por el proceso legislativo y haya sido motivo de una nueva publicación, genera la cesación de efectos de la norma que se está modificando o alterando; así sea sólo por un signo gramatical, por una coma o por cualquier cambio, por mínimo que parezca.

En el presente caso, estaré por el sobreseimiento respecto de todos los preceptos que sufrieron alguna modificación, que son –ayer se señalaban– una buena cantidad; pero no estoy de acuerdo en proponer un sobreseimiento integral respecto de todo el decreto que se impugna en esta acción de inconstitucionalidad porque –desde mi punto de vista, digo, aquí se ha hablado de un cambio material en el sistema normativo– me parece que en todos los casos –al menos en los que he intervenido y que hemos analizado este punto– se hace el análisis que propone el proyecto.

¿Cuáles de los preceptos que están impugnados en ese decreto han sufrido un cambio? A partir de ahí, se determina respecto de cuáles se deben de sobreseer y respecto de cuáles se tiene que entrar al estudio que se plantea. En este caso, hay un número de porciones normativas que no fueron modificadas; ayer se hablaba de artículos en general tomándolos como un todo, pero hay artículos que solamente les fue modificado un párrafo o una fracción, los demás se dejaron intocados.

Según la revisión que hice, considero que en este caso no procede el sobreseimiento respecto de los artículos 3, párrafos primero y tercero, fracciones I, II, IV y VI, el artículo 6, fracciones II, III, IV, párrafo primero, incisos b) y c), y párrafo último, 7, fracciones I, inciso a), II y IV, en los que –desde mi perspectiva y de acuerdo al decreto de reformas– no sufrieron ningún cambio en su texto, no fueron objeto de una nueva publicación, simplemente se reiteró –como se acostumbra– con tres puntos dentro de paréntesis para señalar que no fueron objeto de ninguna modificación.

Entonces, estoy por el sobreseimiento respecto de los preceptos que fueron modificados, cualquiera que haya sido la modificación, y considero que hay materia para entrar al estudio de los conceptos de invalidez, tomando como base todos aquellos preceptos o porciones normativas que no fueron modificados en el decreto de reforma.

Esto, aunado a que –como se señalaba hace un momento– hay conceptos de invalidez que no están referidos a algún precepto en particular, hay conceptos de invalidez que están referidos a todo el

decreto en su totalidad, como es el caso de violaciones en el procedimiento legislativo, y como es el caso de la omisión legislativa; eso no está referido a algún precepto en lo individual; entonces, –para mí– habiendo un solo precepto que no haya sido reformado y que siga vigente, hay materia para el estudio o el análisis de la inconstitucionalidad que se plantea en los conceptos de invalidez.

Por estas razones, estaré –insisto– por el sobreseimiento respecto de los preceptos que se modificaron, pero no respecto de un sobreseimiento integral de todo el decreto impugnado. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Pardo. Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente. También he sostenido un criterio semejante al del señor Ministro Pardo en relación a la modificación de los artículos por nuevas disposiciones; inclusive, voy hasta más allá porque, para mí, con que se hayan sometido a procedimiento legislativo, aun cuando se repita su texto, son producto de una nueva deliberación y, por lo tanto, son disposiciones nuevas.

Pero aquí la propuesta de sobreseer en su totalidad –como lo decía también el Ministro Pardo– es como sobreseer respecto de una norma que no ha sido abrogada; de hecho, las modificaciones, por abundantes que se hayan hecho en este caso, se sostienen sobre la base, sobre la plataforma de la ley que está impugnada, esa ley sigue existiendo aun con modificaciones, y

estas modificaciones no hacen que desaparezca la ley; la ley no se abrogó, simple y sencillamente se modificó, y a esta ley se le atribuyen vicios generales, globales, más allá de los artículos en lo individual, como son las violaciones o vicios en el procedimiento legislativo o las omisiones legislativas.

Si sobreseyéramos ahorita porque se modificaron un buen número de sus artículos, sería dejar totalmente inaudito el argumento de que existieron violaciones en el procedimiento legislativo, de una ley que no se ha abrogado, que sigue existiendo, que es la plataforma sobre la cual se hicieron las reformas y, por lo tanto, se dejaría sin estudiar una cuestión, prácticamente convalidando esas omisiones o esos procedimientos legislativos sin que se haya pronunciado este Tribunal Pleno al respecto.

De hecho, no sólo está en los artículos 4, 9 y 14 que no se tocaron, sino varias de las fracciones, por ejemplo, del artículo 3 que señalaban hace un momento, y hay diversas disposiciones; pero más allá de mi criterio, –como lo sigo sosteniendo– de que el haberlo sometido a un nuevo procedimiento legislativo aun con un nuevo texto, daría lugar, individualmente, a una cesación de efectos, globalmente la ley no ha sido abrogada, sigue existiendo como tal, se le pueden todavía analizar los procesos que la afectan en su totalidad, como es la falta del proceso legislativo o las omisiones que se le atribuyen, que serán motivo del fondo, en su caso y, por lo tanto, no estaría por el sobreseimiento de la totalidad de la norma, y sí por continuar con el análisis de la propuesta que se nos hace en relación con todas estas cuestiones, o aun con las individuales que más adelante se



proponen también en el proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Ministro Presidente. Trataré de ser breve, a pesar de que el tema merece hacer algunas explicaciones. He sostenido, desde la primera vez que intervine en el asunto de la cesación de efectos que, tendría que verificarse si hay efectivamente una modificación sustancial, –pero ésta entendida en los términos de la tesis de jurisprudencia que tenemos– en que también se tiene que analizar si la modificación a un precepto realmente cambia su sentido, su alcance y su objetivo; consecuentemente, hay que analizar caso por caso –como lo hemos también sostenido en varias ocasiones– para determinar y ese es mi punto de vista y es el criterio que hemos sostenido, está en esta jurisprudencia–, si efectivamente los preceptos reformados son un acto legislativo nuevo o no y, consecuentemente, procede o no el sobreseimiento. Respeto plenamente y ha habido quienes reiteradamente se han manifestado en el sentido de que basta con que la norma haya sido materia de publicación –inclusive– para que se constituya en un nuevo acto legislativo; no he compartido ese criterio, consecuentemente, creo que habríamos de analizar cada uno de los preceptos impugnados para definir por este Pleno si es un nuevo acto legislativo o no; ese sería mi criterio en un primer lugar.

Segundo lugar, tampoco creo que podamos llegar –como conclusión– por este camino a invalidar o no, o sobreseer de

manera total o no el decreto que dio nacimiento a la ley; en este asunto, –en mi opinión– hay tres tipos de impugnación que identifico, están planteados por los accionantes: primero, es una impugnación genérica, pero está puesta y nos solicitaron expresamente que, conforme a la ley reglamentaria, pudiéramos hacer uso de la suplencia de la queja, del proceso legislativo, violaciones al proceso legislativo, –que en mi opinión, y esto probablemente y dependiendo de la decisión del Pleno, lo vamos a discutir más adelante– y consideran que hubo violaciones invalidantes durante el proceso legislativo.

En mi opinión, no podemos identificar este decreto de reformas, –como aquí se ha manifestado– no modificaron en su integridad por los artículos, sino porciones, y porciones muy importantes, es indiscutible, pero no todo el decreto, y este decreto no abrogó –como aquí también se ha mencionado– a la ley, fue un decreto textualmente en donde se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de esa ley.

En mi opinión, subsiste para este Pleno la obligación de analizar si aquellas violaciones que dieron surgimiento, nacimiento a la ley son invalidantes o no, porque es evidente que la ley no es sustituida por este decreto de reformas, de modificaciones, consecuentemente, si en su origen hubo esas violaciones invalidantes, en mi opinión, este Pleno tendría que hacerse cargo de ello porque está planteado expresamente.

Me parece que la tercera es la impugnación concreta de diversas normas que el proyecto que nos presenta el Ministro, plantea correctamente en cuanto a cada una de ellas ir las analizando para

determinar si es un nuevo acto legislativo o no, inclusive, la decisión de este Pleno en ese sentido: podría cambiar el sentido de que es o lleva necesariamente a un sobreseimiento general.

Por todas estas razones, estimo que en este aspecto tenemos que analizar las impugnaciones de cada uno de los artículos para definir si son un nuevo acto legislativo o no, conforme a lo que determine la mayoría del Pleno y, posteriormente, hacernos cargo del resto de las impugnaciones concretas que se plantearon por los accionantes. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Franco. Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias, señor Ministro Presidente. Me parece que, en efecto, la pregunta de fondo en esta acción de inconstitucionalidad es la que plantearon los Ministros Laynez y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, con quienes coincido, tengo un razonamiento muy similar para ser abordado en el considerando sexto, en este momento estamos viendo si las causales de improcedencia por cesación de efectos y otros deben atenderse o no.

El señor Ministro Franco acaba de apuntar el tema de la violación al proceso legislativo. Pienso que, independientemente de que las reformas no resuelven y no resolvieron la pregunta de fondo que hacen los accionantes, de si la ley cumple o no con el mandato que le da la Constitución, creo que, antes de eso, las causales de improcedencia deberían desestimarse, ya que en el presente caso existe —a mi juicio— una impugnación al proceso legislativo que

hace necesario su estudio en forma previa; se impugna un vicio de origen que, de resultar fundado, llevaría a invalidar toda la ley, incluyendo sus reformas posteriores, las que son motivo de acciones que apenas se recibieron el día de ayer, porque la suerte de estas modificaciones sería afectada por el origen inadecuado, desde el punto de vista de procesos legislativos de la ley. De lo contrario, este Tribunal Pleno estaría admitiendo, en forma tácita, que una reforma posterior en un ordenamiento puede convalidar los posibles vicios procedimentales que haya tenido, no concuerdo con eso. Por tanto, el estudio de la causal de improcedencia por cesación de efectos se encuentra atado al fondo del asunto, razón por la cual se debe desestimar. Independientemente de eso, he sido partícipe de esta idea del criterio sustancial de modificación, que no creo que se presente en este caso y, además, el cuestionamiento de fondo en las acciones, pues es esta pregunta de si la ley cumple o no con el mandato que le dio el artículo 127 de la Constitución, en conjunto con el 123, el 94 y otros, ese es mi punto de vista, señor Ministro Presidente, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Señora Ministra Piña, luego le doy la palabra al Ministro ponente.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estoy oyendo con mucha atención la participación de mis compañeros; sin embargo, no las comparto porque creo que en éste, como en cualquier otro asunto, tenemos que ser congruentes, como hemos sido todos en nuestros votos, ahorita.

El Ministro Laynez dijo que es un asunto diferente al criterio material y formal porque se trata de una omisión legislativa. Las causas de improcedencia se tienen que analizar antes que el fondo del asunto; entonces, si estamos viendo por cesación de efectos, no podemos entrar a analizar los conceptos de invalidez previamente a la procedencia del juicio.

Además, –precisamente– por lógica, si hay una omisión legislativa, y la nueva ley viene a colmar esa omisión, de ahí la importancia de que hayan cesado los efectos de este decreto; lógicamente, al analizar la nueva ley que se emita, si sigue esa omisión, se podrá analizar si sigue la omisión, pero no desde ahorita, vamos a determinar que esta ley tiene una omisión sin conocer el contenido de la que viene, por eso se da el sobreseimiento de la que están impugnando y, cuando se conozcan –precisamente– los conceptos de invalidez de las nuevas dos acciones que –incluso– ya entraron, si vienen aduciendo –porque a juicio de los promoventes existe esa omisión–, se analizará y, si existe la omisión que ellos proponen, se declarará fundado; si no, no; eso no nos impide analizarla en la nueva ley.

Por otra parte, estoy de acuerdo con el Ministro Gutiérrez en cuál es el punto de esta litis y me parece muy interesante; pero creo que, más allá de que nos vedemos o no la oportunidad de actuar como Tribunal Constitucional, debemos actuar conforme a la Constitución y a la ley.

En este sentido, si la acción no procede, –a juicio de algunos– entonces eso tendríamos que hacer: no estar viendo la oportunidad de pronunciarnos o no, es actuar conforme a la

Constitución y a la ley, y lo haremos cuando conozcamos de las nuevas acciones que promovieron ayer.

Lo del proceso legislativo, que me parece un tema muy interesante que plantearon los Ministros Medina Mora, Pardo y Luis María Aguilar; en lo particular, adelantaría que revisaría el proceso legislativo desde el principio porque viene como sistema; entonces, no tendría ningún inconveniente de ver el proceso legislativo porque está determinando el sistema y, por ello, estoy con ese sobreseimiento.

Lo único que considero es que este sistema fue sustituido por otro; –como sistema– ¿de dónde nació el sistema?, nació desde este decreto, bueno, analizaré los vicios de procedimiento desde que nace el sistema, pero no implica que no lo pueda estudiar, ni me pronuncio en el sentido de que no voy a poder analizar esos vicios; no, no estoy –en ese sentido– adelantando criterio –ni mucho menos–, pero jurídicamente podría ser posible porque se está analizando el sistema. Entonces, a pesar de que son muy interesantes las opiniones de los señores Ministros, seguiría en mi posición. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Ante todo, agradezco el interés que ha suscitado esta causa de improcedencia y las nutridas y muy informadas participaciones que se han tenido en torno al tema.

Es importante –para mí– resaltar dos principales aspectos; uno de ellos: es evidente para todos que el sobreseimiento no se decreta por conceptos de invalidez, sino por actos combatidos; hay dos conceptos de invalidez generados en torno a la totalidad de la ley: uno por vicios de procedimiento –como se ha apuntado– y otro, por omisión relativa; éstos, –evidentemente– como también se ha expuesto y como el proyecto se apoya, no dan lugar a sobreseer, sino a estudiarse, de acuerdo con mi propuesta.

Otros tantos se refieren a aspectos enteramente particulares y, en esa medida, son motivo de un análisis pormenorizado, más allá de la técnica que se haya utilizado para ello y la satisfacción que esto produzca en todos ustedes, precisamente en los términos en que se debe abordar un cambio de situación jurídica o un cambio en los efectos de los artículos.

El otro aspecto importante por destacar es que, cuando las razones para sobreseer son tan o más abundantes que las del fondo, siempre debe privilegiarse el fondo.

Uno de los argumentos más importantes que recojo de la discusión es que, sin confirmar exactamente la veracidad de la ilustración, se dice que se reformó más del noventa por ciento de la ley. ¿No es atípico que una ley recién expedida sea reformada, en menos de un mes, en un noventa por ciento? ¿Qué no será que –entonces–, en realidad, las violaciones expresadas en conceptos genéricos son reales?, eso se tiene que ver en fondo; me es de llamar la atención, precisamente, este argumento: han cesado los efectos, porque la ley se cambió prácticamente en su totalidad; dos de los argumentos tienden a demostrar que la ley

fue un mal producto legislativo que generó –precisamente–, entre otra, la necesidad de cambiarse en un noventa por ciento. Si esto es de carácter genérico, por lo menos –a mí– me deja el entendimiento de que hay que analizar si esto sucedió y darle también a la acción de inconstitucionalidad el valor que tiene, poder ilustrar cuándo el trabajo legislativo provoca –en este caso y a futuro– legislaciones cuyo vicio de inconstitucionalidad es patente. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, señor Ministro Presidente. Simplemente para aclarar, creo que no fui lo suficientemente claro en mi exposición.

Mi criterio no es de oportunidad, mi criterio es de criterio normativo, de si hubo o no cambio normativo al sistema.

Para mí, el sistema que estaba en la ley original es simplemente si es una facultad reglada o no. No era reglada como se publicó originalmente, después de la reforma de abril de dos mil diecinueve sigue siendo una facultad discrecional, entonces –para mí– no hay un cambio material de la norma; cambio material hubiera sido pasar de discrecional a reglada o de reglada a discrecional; eso no se dio, me parece que subsiste la norma, sin que mi posición sea un criterio de oportunidad. Gracias, señor Ministro Presidente.



**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Gutiérrez. ¿Algún otro comentario? Sírvase tomar votación sobre el considerando cuarto, apartado 4, del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto, con algunas reservas.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En contra del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En contra del proyecto, voy por la improcedencia total de las acciones.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Planteé en mi intervención que esto habría que analizarlo artículo por artículo, cosa que no se hizo, consecuentemente, me veo obligado a votar lo que se puso a consideración y, me pronuncio por estar por nuevo acto legislativo en el artículo 1, en el artículo 2, en el artículo 3, en su párrafo segundo, en el artículo 5, en su párrafo primero, en el artículo 6, en el inciso a) de la fracción IV, también hay nuevo acto legislativo en el artículo; 7, considero que todo es nuevo acto legislativo porque, en sentido estricto, éste es un subsistema que se ve afectado por toda la reforma. El artículo, obviamente, 7 Bis es nuevo, no me pronuncio; en el artículo 8, también todo el artículo es un nuevo acto legislativo; el artículo 10, todo el artículo porque cambia el subsistema normativo; al igual que el 11, también es nuevo acto legislativo; en el caso del artículo 12, considero que no hay nuevo acto legislativo; en el artículo 13 hay un nuevo acto legislativo, al igual que en el 15 porque hay un cambio sustancial, igual que en el 17. Por supuesto, estaría en la

posición que dijo la Ministra Piña —la ocasión pasada—, respecto a los del Código Penal Federal, en donde serían nuevos actos legislativos y obviamente no se les aplicaría el criterio —conforme lo señaló la Ministra Piña— de retroactividad, puesto que hay suspensión en el asunto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Estoy —en lo individual— por la cesación de todos los artículos que se sometieron al procedimiento legislativo, independientemente de su contenido sustancial o no, pero no estoy por el sobreseimiento total de la acción porque existe la ley —la ley reformada, pero existe la misma ley—, a la cual se le atribuye un vicio global, como es el proceso legislativo y las omisiones que la afectan en su totalidad; por lo tanto, solamente estaré por la cesación de efectos de las disposiciones que se volvieron a publicar en el Diario Oficial de la Federación en abril de este año.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Estoy a favor del proyecto en cuanto propone el sobreseimiento en relación con diversos artículos, pero considero que no sólo respecto de esos artículos —que señala el proyecto— debe sobreseerse, sino en relación con todos los que fueron modificados por el decreto de reformas. Desde luego, no estoy de acuerdo con un sobreseimiento integral, sino sólo respecto de los artículos que fueron modificados en el decreto de reformas —a que se ha hecho referencia— de doce de abril. En relación con los diversos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, que también fueron objeto de modificación, respecto de estos también votaría porque no puede sobreseerse en relación con los mismos porque, siendo materia penal, hay retroactividad, y la circunstancia de que esté concedida una suspensión una vez que quede sin efectos la suspensión, cuando se resuelva el fondo, los actos que se hubieran generado

en esa etapa de vigencia tendrán que ser juzgados con base en esos preceptos; así es que también estaría en contra de sobreseer respecto de estos artículos del Código Penal Federal. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estoy en contra del proyecto, salvo los artículos que el proyecto determina que se sobresean, porque el proyecto dice que se debe sobreseer por unos, en eso estoy de acuerdo, hay que sobreseer.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el proyecto, en cuanto a que no debe sobreseerse conforme se plantea, además, por desestimar las causas de improcedencia en función del análisis del proceso legislativo.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Por no sobreseer.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto en sus términos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZÁLDIVAR LELO DE LARREA:** En contra del proyecto, por el sobreseimiento total en las dos acciones de inconstitucionalidad y anuncio voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Dígame, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Señor Ministro Presidente, nada más para que conste –porque no lo mencioné–: estoy de acuerdo con la propuesta en el sentido de no sobreseer respecto de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Tome nota, por favor, señor secretario, y tome el tiempo que sea necesario para poder definir la votación de los artículos en específico.

Vamos a decretar un breve receso para que el secretario pueda –puntualmente– analizar, porque hubo algunas votaciones individualizadas, no es fácil llevar una votación; entonces, hacemos un breve receso solamente para que el secretario pueda concluir esta función y regresaremos para saber cuál es el resultado puntual de la votación y, en su caso, determinar qué consecuencias tiene –para– lo que sigue los artículos que hayan quedado vivos después de esta votación. Se decreta un receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:10 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Señoras y señores Ministros, el señor secretario ha hecho una labor muy cuidadosa y complicada para ir determinando cada uno de los preceptos, cómo estuvieron las votaciones para sobreseer o no. De tal suerte que le ruego nos dé el resultado; por economía procesal —aunque ya conocemos cada uno de nosotros, quienes votaron, y en qué sentido—, en este momento no se dará los nombres de los Ministros, sin perjuicio de que esto estará asentado en el acta correspondiente y —obviamente— en el engrose, una vez que sea votado el asunto. Adelante, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Por lo que se refiere a la impugnación del decreto respectivo, por mayoría de siete votos se determinó no sobreseer en la acción de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere al artículo 1, por mayoría de siete votos se determinó sobreseer respecto de este artículo 1; en cuanto al artículo 2, por mayoría de siete votos se determinó sobreseer respecto del artículo 2.

Por lo que se refiere al artículo 3, hay votación diferenciada: por mayoría de siete votos, no sobreseer respecto del artículo 3 fracciones I, II, IV y VI, y por mayoría de siete votos, sobreseer respecto de ese artículo 3, párrafo segundo y fracciones III, V y VII.

Por lo que se refiere al artículo 5, por mayoría de siete votos se determinó sobreseer respecto de este artículo; por lo que se refiere al artículo 6, también hay votación diferenciada: por mayoría de siete votos, no sobreseer respecto del artículo 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c); y por mayoría de siete votos, sobreseer respecto del artículo 6, fracciones I y IV, inciso a), así como párrafo penúltimo.

Por lo que se refiere al artículo 7, también hay votación diferenciada: por mayoría de seis votos, no sobreseer respecto del artículo 7, fracciones I, inciso a), II y IV; y por mayoría de siete votos, sobreseer respecto del artículo 7, fracciones I, inciso b), y III; por lo que se refiere al artículo 8, por mayoría de siete votos se determinó sobreseer respecto de este artículo.

Por lo que se refiere al artículo 10, por mayoría de siete votos se determinó sobreseer por este artículo 10; por lo que se refiere al artículo 11, por mayoría de siete votos se determinó sobreseer respecto de este artículo 11.

Por lo que se refiere al artículo 12, por mayoría de siete votos se aprobó sobreseer respecto del artículo 12, párrafos primero y segundo; y por mayoría de seis votos, no sobreseer respecto del artículo 12, párrafo tercero; asimismo, por mayoría de seis votos, sobreseer respecto del artículo 14.

Por lo que se refiere a los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, por mayoría de seis votos se determinó no sobreseer.

Por lo que se refiere a los artículos transitorios primero y segundo del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por mayoría de seis votos se determinó no sobreseer respecto de esos artículos transitorios.

Por lo que se refiere al artículo 13, también hay votación diferenciada: por mayoría de ocho votos, sobreseer por el artículo 13, párrafo primero; y por mayoría de seis votos, sobreseer respecto del artículo 13, párrafos segundo y tercero.

En cuanto al artículo 15, por mayoría de ocho votos se determinó sobreseer respecto de este artículo 15; en cuanto al artículo 16, por mayoría de ocho votos sobreseer respecto de este artículo 16; por lo que se refiere al artículo 17, mayoría de seis votos por sobreseer respecto del artículo 17, párrafo segundo, y mayoría de ocho votos por sobreseer respecto del artículo 17, párrafos primero y tercero. Esas son las votaciones, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, como pueden apreciar, un buen número de artículos han sido sobreseídos con esta votación, pero también quiero destacar que las votaciones divididas que estamos emitiendo acreditan, –sin lugar a dudas– la independencia y libertad con que nos conducimos todos los integrantes de este Tribunal Pleno porque, si no fuera así, no habría votaciones diferenciadas; cada uno ha emitido su voto de acuerdo a su convicción y a su percepción del caso que estamos viendo; sin embargo, es un hecho que estas votaciones pudieran llegar a modificar y a impactar en los conceptos de invalidez que se analizarán posteriormente.

En la siguiente sesión del jueves analizaremos, primeramente, el considerando quinto sobre violación a procedimiento legislativo, en relación con el cual no impactan las votaciones que hemos alcanzado; sin embargo, en el considerando sexto pudiera ser que llegara a impactar el análisis que se hace en el proyecto, de tal suerte que el Ministro ponente amablemente se ha ofrecido hacer el estudio correspondiente de analizar si tiene incidencia y hasta qué punto, en los conceptos de invalidez posteriores, estos sobreseimientos a los que hemos llegado en la sesión de hoy.

También, antes de levantar la sesión, quiero informar a la opinión pública que se presentaron dos nuevas acciones de inconstitucionalidad en contra del decreto que reformó –el que estamos analizando en este momento– y que, por turno, le corresponderá elaborar los proyectos correspondientes a la señora Ministra Yasmín Esquivel.

Que, por supuesto, las razones, los votos y las discusiones que estamos llevando a cabo en relación con este decreto y con el proyecto que estamos estudiando en lo más mínimo prejuzgan o determinan la forma como votaremos los integrantes del Tribunal Pleno ante un nuevo decreto y un nuevo proyecto.

Es importante tomarlo en cuenta porque, aunque son asuntos relacionados con lo que resolvamos ahora, no necesariamente va a impactar en el otro asunto; y por supuesto que todos los que nos hemos pronunciado en relación con este asunto y este proyecto estaremos en libertad de, ante una nueva realidad, generar nuevas ideas, si fuera el caso.

Voy a proceder a levantar la sesión, convocando a las señoras y señores Ministros a la próxima que tendrá verificativo el jueves, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS)**