

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 6/2007

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 6/2007, en las sesiones celebradas los días tres y cinco de junio de dos mil ocho. En ella, se demandó la invalidez de los artículos 10, 48, 48-A fracción II, 55 fracciones I, II y III, 55-L, 96, 148, último párrafo, y tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, cuya reforma se publicó el veintiséis de diciembre de dos mil seis, en el periódico oficial del Estado.

La solución consistió, por un lado, en sobreseer la controversia respecto del artículo 87, fracción II, de Constitución Política del Estado de Guanajuato, debido a que la demanda fue presentada de manera extemporánea. Por otro lado, se reconoció la validez de los artículos 10, 48, 48-A fracción II, 55-L, 96 y 148, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato y, por último, se declaró la invalidez de los artículos 55, fracciones I, párrafo segundo, y III, debido a que tal norma ordena una disminución a la percepción de un Magistrado para destinar un porcentaje de su sueldo para constituir un haber de retiro.

En general, comparto los argumentos en todos los temas de la sentencia con excepción a la calificación de inoperante del argumento de invalidez referente al artículo 48-A, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. En el fallo se afirma que el artículo impugnado reproducía de cierta forma el contenido del artículo 87 de la Constitución local, a propósito de lo

VOTO CONCURRENTENTE EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 6/2007.

cual se sobreseyó por haber sido impugnado extemporáneamente. En razón de lo anterior, se determinó declarar inoperantes los argumentos de invalidez que combatían la validez del artículo mencionado, fracción II, señalando que éste contiene las mismas causales para que se actualice el retiro forzoso de los Magistrados que se expresan en la Constitución local.

Aunque se comparte la decisión de reconocer la validez del artículo referido, considero importante expresar que, a mi juicio, se debió realizar un estudio de fondo del concepto de invalidez, en lugar de declararse inoperante. Para ello, rebatiré el argumento central del fallo, expresando las razones por las cuales considero que se está en presencia de un nuevo acto legislativo y, por ende, que se debió analizar el concepto de invalidez planteado por el poder actor, en contra del artículo 48-A, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del mismo estado.

1. A diferencia del criterio plasmado en la sentencia, la calificación de los argumentos expuestos en contra del artículo 48-A, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato no debió basarse en la reproducción contextual que se hace en dicha ley de la Constitución local. Lo que correspondía era analizar si el texto reformado modificó o no las condiciones de aplicación del *núcleo normativo* de tal normas para determinar si se había generado o no un nuevo acto legislativo. Es decir, la inoperancia pudo haber sido superada si se determinaba la presencia de un nuevo acto legislativo para que posteriormente se analizara si las reformas al artículo combatido violaban o no los principios de permanencia en el cargo e inamovilidad.

VOTO CONCURRENTENTE EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 6/2007.

1.1. Como he señalado en otros votos particulares y concurrentes, el *núcleo normativo* se compone por los siguientes elementos¹:

- a) **Carácter**: las normas pueden indicar algo que debe hacerse (obligatorias); que algo no debe hacerse (prohibitivas) o que algo puede hacerse.
- b) **Contenido**: es aquella acción u omisión que la norma indica que está prohibida, que es obligatoria o que está permitida. Desde este punto de vista pueden ser abstractas, si se refiere a un conjunto de acciones sin determinar, o concretas, si la acción o la clase de acciones son determinadas.
- c) **Condición de aplicación**: es el conjunto de circunstancias que han de darse para que la norma deba ser cumplida.

A su vez, existen ciertos elementos que quedan fuera del núcleo normativo, que son los que siguen:

- a) **Autoridad**: es la persona u órgano de la que emana la norma.
- b) **Sujeto normativo**: es el destinatario de la norma. Según el sujeto normativo, las normas pueden ser generales, si se dirigen a una clase de personas —esto es, a aquellos individuos que comparten determinadas características o que están en la misma situación—; o particulares, si se dirigen a

¹ Como se sabe, a decir de Georg Henrik von Wright, cierto tipo de normas jurídicas son prescripciones integradas por una serie de elementos indispensables que permiten su identificación y análisis; una parte de estos elementos forman el *núcleo normativo* que, a su vez, se integra por el carácter, el contenido y las condiciones de aplicación. Existen además otros elementos que se ubican fuera del núcleo como la autoridad, sujeto normativo, ocasión y la sanción. Véase: Wright, H. von Wright, *Norma y acción. Una investigación lógica*, traducción de P. García Ferrero, Madrid, Tecnos, 1970. Y del mismo autor, *Lógica Deóntica* (1951), traducción de J. Rodríguez Marín, Valencia, cuadernos Teorema, 1979. Asimismo, véase, Atienza, Manuel, *El sentido del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 65 y siguientes.

VOTO CONCURRENTENTE EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL 6/2007.

una persona o personas determinadas (por ejemplo, las sentencias).

- c) **Ocasión:** se trata de localización espacio temporal en que debe cumplirse el contenido de la norma. Puede hablarse de la ocasión espacial (el territorio en el que es aplicable la norma), y la ocasión temporal (el tiempo durante el cual es aplicable).
- d) **Sanción:** es la consecuencia que se sigue del incumplimiento.

Es importante precisar que estos elementos pueden encontrarse en uno o más preceptos normativos, o pueden identificarse en uno o varios enunciados jurídicos que conforman un precepto normativo. Un artículo (precepto, disposición, enunciado, conjunto de enunciados) puede contener una o varias normas jurídicas, para ello basta con identificar los elementos antes descritos en dicho artículo.

En otras palabras, las normas jurídicas no se identifican necesariamente con el enunciado o artículo que las contiene. Un enunciado normativo es la redacción por la cual se expresa una norma; en cambio, la norma jurídica es el producto de la interpretación de un enunciado jurídico o de su conjunto, por virtud de la cual se prohíbe, permite u obliga una conducta. Así, un artículo compuesto por uno o varios enunciados puede contener una o varias normas jurídicas.

1.2. Con base en estas premisas, se puede afirmar válidamente que si se modifica uno o varios de los enunciados que integran un artículo se puede cambiar el sentido de la norma o normas jurídicas. Por ejemplo, supongamos que un artículo está integrado por tres párrafos y que la interpretación del conjunto de esos enunciados

**VOTO CONCURRENTES EN RELACIÓN
CON LA CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES 6/2007.**

jurídicos forma una sola norma jurídica. Ahora bien, si mediante una reforma legislativa se modifica el primer párrafo y se adiciona uno nuevo, esto puede cambiar el sentido de la norma jurídica, pues se podría alterar los elementos del núcleo normativo. Sin embargo, puede darse el caso que dicha modificación también altere el contenido de los otros párrafos o enunciados jurídicos que no se modificaron, los cuales pueden establecer ciertas condiciones de aplicación u otros elementos ajenos al referido núcleo normativo.

En ese sentido ¿qué pasaría si en una controversia constitucional se cuestiona la modificación de algún párrafo o la adición de nuevos enunciados normativos en cumplimiento a una reforma realizada a la Constitución local? ¿Se debe declarar como inoperante cualquier argumento respecto al artículo modificado, con base en que no existe un acto legislativo específico, pues éste reproduce de manera contextual el contenido de la Constitución local o, por el contrario, se tendría que analizar si la reforma alteró el contenido normativo de la ley que lo contiene? Me inclino por la segunda postura.

2. En el caso concreto, se realizaron diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, publicadas, el veintiséis de diciembre de dos mil siete, en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad. Se adicionó y modificó el artículo 48 y se añadió el 48-A, como se muestra a continuación:

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO REFORMADO
-----------------------------	-----------------

**VOTO CONCURRENT EN RELACIÓN
CON LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 6/2007.**

<p>Artículo 48.- Los magistrados que integren el Supremo Tribunal de Justicia durarán en su cargo siete años y podrán ser ratificados.</p> <p>En caso de ser ratificados en su cargo, solamente podrán ser privados del mismo, en los términos del artículo 126 de la Constitución Política Local.</p>	<p>Artículo 48.- Los magistrados que integren el Supremo Tribunal de Justicia durarán en su cargo siete años y podrán ser reelectos sólo por un periodo más. Únicamente perderán el cargo en los términos de la Constitución Política Local y de esta Ley.</p> <hr/> <p>Artículo 48-A.- El cargo de magistrado se pierde:</p> <p>I.- Por término de su encargo, sin que haya sido reelecto;</p> <p>II.- Por retiro forzoso al haber tenido el carácter de magistrado por un lapso continuo de catorce años o por haber cumplido setenta y cinco años de edad. Entendiendo por lapso continuo, haber sido reelecto en el cargo de magistrado;</p> <p>III.- Por incurrir en responsabilidad en los términos del artículo 126 de la Constitución Política Local y de esta Ley, determinada en sentencia ejecutoria;</p> <p>IV.- Por violación grave a los principios que rigen la función judicial de acuerdo al dictamen de evaluación, en los términos de la Constitución Política Local y de esta Ley;</p> <p>V.- Por enfermedad o incapacidad física o mental debidamente comprobada, que le impida ejercer el cargo; y</p> <p>VI.- Por renuncia, calificada por el Congreso.</p>
--	--

La reforma de diciembre de dos mil seis consistió, por un lado, en modificar ciertos contenidos del artículo 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, al establecer expresamente qué los Magistrados sólo podían ser reelectos por una vez y, por otro lado, se añadió el artículo 48-A en el que enumeraron las causales por las cuales se podría perder el cargo de Magistrado.

Ahora bien, para analizar si las reformas modificaron los elementos normativos necesarios y poder afirmar que estas constituyen un nuevo acto legislativo que pudiera contravenir o no los principios de permanencia en el cargo e inamovilidad, veamos la situación del artículo 48-A.

**VOTO CONCURRENT EN RELACIÓN
CON LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 6/2007.**

2.1. Previo a la reforma impugnada, y en la parte que nos interesa, el artículo 48-A no existía. El precepto se compone por varias normas jurídicas, las cuales, a decir de la mayoría, reproducen de manera contextual el contenido del artículo 87 de la Constitución local. Sin embargo, lo que debió analizarse es si la adición de dicho artículo modificó el contenido normativo de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato después de publicación de la reforma, concretamente en cuanto a la regulación de la pérdida del cargo de Magistrado.

Así, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, en el texto anterior a la reforma de diciembre de dos mil seis, no contenía el artículo 48-A, y era en el segundo párrafo del artículo 48 donde se expresaban los supuestos y condiciones para la pérdida del cargo de Magistrado.

ARTÍCULO 48 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO (anterior a la reforma de diciembre de dos mil seis)	
Artículo 48.- Los magistrados que integren el Supremo Tribunal de Justicia durarán en su cargo siete años y podrán ser ratificados. En caso de ser ratificados en su cargo, solamente podrán ser privados del mismo, en los términos del artículo 126 de la Constitución Política Local.	
Carácter: obligatorio	Autoridad: Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato
Contenido: regula los supuestos en que se pierde el cargo de Magistrado habiendo sido ratificado en el cargo	Sujeto normativo: los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia
Condición de aplicación: en este caso nos remite al artículo 126 de la constitución local, en el cual se establece que <i>el Congreso del Estado, erigido en Jurado de Procedencia, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá juzgar por delitos intencionales del orden común que merezcan penas privativas de libertad.</i> Es decir solo podrían perder el cargo de Magistrados después de haber sido ratificados, cuando se les imputara un delito intencional y que, previamente, el Congreso estatal por una mayoría calificada así lo determinara.	Ocasión: el Estado de Guanajuato (ámbito espacial de validez)
	Promulgación: la publicación de la

**VOTO CONCURRENTES EN RELACIÓN
CON LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 6/2007.**

	reforma en el Periódico Oficial del Estado
	Sanción: la consecuencia que se sigue del incumplimiento

En contraste, el texto posterior a la reforma introdujo el artículo 48-A, en el cual se expresan de manera detallada las causales de pérdida del cargo. Cabe precisar que en el concepto de invalidez correspondiente se combatió solamente la fracción II del artículo mencionado por lo que conviene pormenorizar el análisis del contenido normativo del artículo 48-A, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato para determinar si existe un nuevo acto legislativo.

ARTÍCULO 48-A FRACCIÓN II DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO (posterior a la reforma de diciembre de dos mil seis)	
Artículo 48-A.- El cargo de magistrado se pierde: I.- Por término de su encargo, sin que haya sido reelecto; II.- Por retiro forzoso al haber tenido el carácter de magistrado por un lapso continuo de catorce años o por haber cumplido setenta y cinco años de edad. Entendiendo por lapso continuo, haber sido reelecto en el cargo de magistrado; III.- Por incurrir en responsabilidad en los términos del artículo 126 de la Constitución Política Local y de esta Ley, determinada en sentencia ejecutoria; IV.- Por violación grave a los principios que rigen la función judicial de acuerdo al dictamen de evaluación, en los términos de la Constitución Política Local y de esta Ley; V.- Por enfermedad o incapacidad física o mental debidamente comprobada, que le impida ejercer el cargo; y VI.- Por renuncia, calificada por el Congreso.	
NÚCLEO NORMATIVO	OTROS ELEMENTOS
Carácter: obligatorio	Autoridad: Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato
Contenido: establece los supuestos en que se pierde el cargo de Magistrado por retiro forzoso	Sujeto normativo: los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia
Condición de aplicación: esta fracción establece dos condiciones. a) Haber cumplido setenta y cinco años de edad b) Haber ejercido el cargo durante catorce años, por haber sido reelecto (lapso continuo)	Ocasión: el Estado de Guanajuato (ámbito espacial de validez). Asimismo, El ámbito temporal, comienza desde la entrada en vigor de la reforma.
	Promulgación: la publicación de la reforma en el Periódico Oficial del Estado
	Sanción: la consecuencia que se sigue del incumplimiento

**VOTO CONCURRENTENTE EN RELACIÓN
CON LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 6/2007.**

De esta manera, se puede apreciar que el contenido que antes correspondía al segundo párrafo del artículo 48 pasó a formar la fracción III del nuevo artículo, y que la fracción combatida, es decir, la fracción II es nueva respecto del texto anterior de la ley.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que estamos en presencia de un nuevo acto legislativo ya que de la interpretación del nuevo enunciado jurídico (artículo 48-A, fracción II) se desprende la inclusión de una nueva norma jurídica que contempla como condiciones para el retiro forzoso haber cumplido setenta y cinco años o haber sido Magistrado por un periodo continuo de catorce años.

Por tanto, insisto en que la calificación de inoperante del argumento de invalidez referente al artículo analizado fue inexacta, en virtud de que no puede afirmarse que el artículo impugnado reproducía de manera contextual el contenido del artículo 87 de la Constitución local, puesto que, realizar un ejercicio interpretativo de esta manera, conlleva a una desviación de la cuestión efectivamente planteada.

Así, desde mi punto de vista, el fallo argumentativo de la posición mayoritaria fue contrastar el artículo impugnado con la Constitución local, cuando la comparación debió hacerse con el contenido del artículo anterior a la reforma.

Independientemente de que coincido con la declaratoria de validez del artículo 48-A, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, me resulta importante señalar que la práctica interpretativa a la que estamos obligados como Tribunal Constitucional no nos permite dejar de estudiar posibles violaciones que una ley pueda provocar a los principios constitucionalmente reconocidos, bajo el argumento de que la ley reproduce de cierta

VOTO CONCURRENTENTE EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 6/2007.

manera el contenido de la Constitución local, y que esta última fue impugnada extemporáneamente.

Por ejemplo, supongamos que una Constitución local fuera modificada de manera que se violentara flagrantemente el principio de división de poderes, y que dicha reforma no hubiera sido impugnada en tiempo por los sujetos legitimados para ello. Más concretamente: pensemos que en dicha reforma se faculta, sin más, al Gobernador del Estado a nombrar a los Magistrados sin necesidad de dictámenes, evaluaciones, ni intervenciones de ningún otro poder ¿Qué sucedería si posteriormente se pretende adecuar la ley respectiva a la Constitución local? ¿El Tribunal Constitucional no debería pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley porque ésta reproduce de manera contextual la Constitución local? En mi opinión, las modificaciones que se hicieran a la ley correspondiente, en caso de que alteraran el núcleo normativo del ordenamiento, serían susceptibles de análisis constitucional bajo la figura de la Controversia Constitucional pues constituirían un nuevo acto legislativo, el cual tendría que ser estudiado de fondo para determinar si dichas reformas contravienen o no la Constitución Federal.

Soy consciente de que en el plano normativo la posible declaratoria de invalidez de una norma jurídica no podría afectar la validez de otra de mayor jerarquía, como es el caso de una norma de la Constitución local, pues ello no cabe bajo los supuestos de la fracción IV, del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la declaratoria de invalidez de una norma que lleve a cabo el Tribunal Constitucional es una cuestión que debe ser considerada como una variable independiente del hecho de que,

**VOTO CONCURRENTENTE EN RELACIÓN
CON LA CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONAL 6/2007.**

con ello, pudieran generarse antinomias en el sistema, ya que la defensa de la Constitución es el deber por antonomasia del dicho Tribunal. De este modo, cada que se detecte una violación constitucional en una norma general y que el Tribunal Constitucional esté en posibilidad de analizarla, debe pronunciarse al respecto; y si el legislador insistiese en reproducir la norma en el mismo sentido, la Corte tendría que volver a pronunciarse.

En el plano de la práctica, la norma de la Constitución local que se encuentre vigente —por no haberse impugnado dentro del plazo legal— acabará, por ineficacia y por el efecto pedagógico de la sentencia del Tribunal Constitucional, siendo modificada por el legislador democrático.

En conclusión, se debió analizar el fondo del concepto de invalidez relativo al artículo 48-A, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato —en tanto constituye un nuevo acto legislativo—, en lugar de que se desviara la cuestión haciendo un contraste del mismo con el texto del artículo 87 de la Constitución local.

Ministro José Ramón Cossío Díaz