

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 65
O R D I N A R I A
MARTES 14 DE JULIO DE 2020

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con siete minutos del martes catorce de julio de dos mil veinte, se reunieron a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas, de conformidad con el Acuerdo General Número 4/2020 de trece de abril de dos mil veinte, para celebrar sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 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, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo previsto en el punto quinto del referido Acuerdo General, se verificó la existencia del quórum para el inicio de la sesión, al tenor de lo previsto en el artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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 sesenta y cuatro ordinaria, celebrada el lunes trece de julio 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 catorce de julio de dos mil veinte:

I. 306/2019

Controversia constitucional 306/2019, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mencionado Estado, demandando la invalidez del Decreto Número Cuatrocientos Veintisiete “Por el que se deja sin efectos el Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’, con fecha 30 de mayo de 2018”, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil diecinueve. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, por conducto de la Magistrada Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto cuatrocientos veintisiete, publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ 5743, de fecha diez de septiembre de dos mil diecinueve, que contiene el acuerdo parlamentario indebidamente remitido como Decreto por el Poder Legislativo para su publicación, por el que se deja sin efectos el decreto dos mil seiscientos diez, publicado en el Periódico*

Oficial “Tierra y Libertad”, con fecha treinta de mayo de dos mil dieciocho, por el que se expiden los nombramientos a los Magistrados a que se refiere la disposición transitoria tercera, del decreto Número mil seiscientos trece, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” 5477, de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, de acuerdo con lo establecido en el considerando séptimo del presente fallo. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que en la sesión anterior quedó pendiente el tema de cómo impactaría la declaración de invalidez decretada en la acción de inconstitucionalidad 20/2017 en el presente asunto.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales presentó el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto, modificado y respecto del cual se remitió un alcance ayer, propone determinar que, con motivo de la resolución de la sesión pasada por la invalidez de la disposición transitoria tercera del Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veinticuatro de febrero de dos mil

diecisiete, no implica una cesación de efectos en el acto reclamado en el presente asunto, debido a que el Decreto Número Cuatrocientos Veintisiete dejó sin efectos el Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez, por el que se otorgaron los nombramientos respectivos, con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, en todo caso, en la sentencia de ayer debió precisarse expresamente que quedaban sin efectos estos actos posteriores, lo cual no ocurrió y, por tanto, siguen vigentes, aunado a que ello tampoco puede ser un efecto natural de la resolución, pues las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad no son retroactivas, siendo que el acto combatido en la especie es anterior a dicha sentencia, por lo que debe analizarse en el fondo.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se manifestó en contra porque el Decreto Número Cuatrocientos Veintisiete no puede desvincularse del Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez, por el que se expidieron los nombramientos ampliados de los magistrados en activo, en términos de la disposición transitoria tercera del Decreto Número Mil Seiscientos Trece, la cual fue invalidada en la sesión anterior. Estimó que el Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez concretó los efectos de la referida disposición transitoria y, por ello, aun cuando no existe alguna resolución formal en que se haya declarado expresamente la invalidez del referido Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez ni del Decreto Número Cuatrocientos

Veintisiete, consideró que constituye un hecho notorio que forma parte del sistema de ampliación del cargo declarado inválido en la sesión anterior, por lo que, de aceptarse la propuesta, tendría por efecto desconocer la determinación mayoritaria de este Tribunal Pleno en un asunto que, desde su tramitación, se reconoció relacionado con el presente.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el señor Ministro González Alcántara Carrancá en que en la acción de inconstitucionalidad analizada en la sesión anterior se determinó la invalidez de dicha disposición transitoria tercera, lo cual debe tener el efecto de repercutir en el acto que lo concretizó para expedir los nombramientos con la temporalidad a la que refiere esa disposición, así como en el decreto en cuestión, que dejó sin efectos ese acto que concretizaba.

Resaltó que el párrafo treinta y dos del proyecto indica que “la declaratoria de invalidez decretada en la referida acción de inconstitucionalidad, no implica necesariamente que hayan cesado los efectos en esta controversia constitucional”, lo cual pudiera generar alguna complicación interpretativa, dado que, en materia de improcedencias, se debe afirmar o negar su actualización, no suponerla, en tanto que deben ser indudables, máxime que en su diverso párrafo treinta y tres se precisa que se reconoció la validez del nuevo sistema de permanencia de magistrados en dicha acción de inconstitucionalidad, lo cual provoca más dificultad.

Recapituló que el proyecto de esa acción de inconstitucionalidad, dado que la invalidez surgió en la discusión, no tenía un capítulo de efectos de la invalidez, por lo que el señor Ministro ponente Aguilar Morales externó que “Pues haremos los efectos, que serían la invalidez de esta disposición y, por lo tanto, el efecto sería, hasta aquí, que los nombramientos que tenga cada uno de los magistrados nombrados antes de la reforma —pues— continúen con las condiciones de tiempo y de ratificación que tenían establecidos”, con lo cual estimó que se trata de los nombramientos que originalmente les correspondieron antes de la reforma cuestionada, por lo que estaría por sobreseer en esta controversia constitucional.

La señora Ministra Esquivel Mossa concordó con el proyecto porque el Decreto Número Cuatrocientos Veintisiete, publicado el diez de septiembre de dos mil diecinueve, dejó sin efectos los nombramientos de diversos magistrados —quince del Tribunal Superior de Justicia y cuatro del Tribunal de Justicia Administrativa—, y si el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la disposición transitoria tercera del Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, sin efectos retroactivos —por no ser un asunto en materia penal—, significa que los actos generados al amparo de esa disposición, en su época de vigencia, tienen eficacia jurídica, máxime que dicha acción de inconstitucionalidad no ordenó la reviviscencia del sistema de ratificación de magistrados ni actualmente hay procedimiento para tal fin.

Agregó que el treinta de mayo del dos mil dieciocho se publicó el Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez, mediante el cual se expidieron los nombramientos con base en la disposición transitoria de referencia, con lo cual estimó que los nombramientos de los magistrados, realizados durante la vigencia de dicha disposición transitoria continúan surtiendo sus consecuencias jurídicas, aunado a que la sentencia de este Tribunal Pleno no puede afectar situaciones anteriores porque implicaría una aplicación retroactiva, prohibida en el artículo 105, párrafo penúltimo, constitucional, máxime que violaría el artículo 14, párrafo primero, constitucional y la teoría de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma jurídica, al modificar o destruir supuestos jurídicos y sus consecuencias, nacidas bajo la vigencia de una ley anterior, en términos de la tesis jurisprudencial P./J. 123/2001, en el sentido de que la realización de las consecuencias jurídicas de una norma: “estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley”.

Concluyó que los nombramientos otorgados a los magistrados en el dos mil diecisiete constituyen un derecho adquirido en su favor, así como las consecuencias de la

disposición transitoria tercera que ya se materializaron plenamente en su beneficio por virtud del Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez, en tanto que la sentencia que declaró la invalidez de dicha disposición transitoria no puede ni debe afectar con retroactividad en perjuicio de persona alguna, en puntual observancia a los artículos 14 y 105 constitucionales.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que la propuesta de efectos de la invalidez decretada a la referida disposición transitoria tercera fue que los nombramientos de los magistrados nombrados, realizados antes de la reforma cuestionada, continúen con las condiciones de tiempo y de ratificación que tenían establecidos.

Precisó que, si esa disposición transitoria otorgaba un nombramiento, por única ocasión, por veinte años a los magistrados que integraban el tribunal respectivo en ese momento, y si el Tribunal Pleno invalidó esa disposición, entonces esos nombramientos quedan sin efecto no por una aplicación retroactiva.

Advirtió que, de imprimirse la interpretación de la señora Ministra Esquivel Mossa, se haría nugatoria la declaratoria de invalidez decretada sobre esa disposición transitoria tercera, dado que esos magistrados mantendrían su cargo durante los veinte años que había establecido. Adelantó que, de discutirse ese aspecto, expondría sus argumentos.

Recontó que, en este caso, existe una sucesión de decretos: 1) el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, cuya disposición transitoria tercera estableció que los integrantes de los tribunales del Estado durarían en su encargo veinte años, 2) el Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez que, en cumplimiento de esa disposición transitoria, expidió esos nombramientos, y 3) el Decreto Número Cuatrocientos Veintisiete, que deja sin efectos ese Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez porque el diverso Decreto Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve dispuso que todas las disposiciones que no se ajustaran al mismo deberían derogarse.

Finalizó que, en el caso, es clara la cesación de efectos porque se impugnó el decreto que ordenó dejar sin efectos el diverso decreto que expidió los nombramientos por veinte años, siendo que este Tribunal Pleno declaró inválida la disposición transitoria por la cual se previeron esos veinte años. Ejemplificó que, de analizarse este asunto en el fondo y de declarar la invalidez del Decreto Número Cuatrocientos Veintisiete, el efecto sería invalidar el diverso Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez, cuyo fundamento ya fue invalidado por este Tribunal Pleno. Por tanto, indicó que estará por el sobreseimiento en la especie, ya sea por cesación de efectos del acto reclamado o porque la sentencia que se dictara no podría surtir ningún efecto en la realidad.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que este asunto se debe declarar sin efectos por lo resuelto en la sesión anterior, de cuya versión estenográfica se desprende que, respecto del capítulo de efectos —que no lo contenía el proyecto originalmente—, se dijo: “SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consecuentemente, hay una mayoría calificada por la invalidez. Amablemente, el señor Ministro Luis María Aguilar se ofreció a hacer el engrose en los términos, y ahora habría que poner un capítulo de efectos porque el proyecto original traía la validez, proponía la validez de todos los preceptos. ¿Algún comentario, señor Ministro ponente? SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No, señor Presidente. Pues haremos los efectos, que serían la invalidez de esta disposición y, por lo tanto, el efecto sería, hasta aquí, que los nombramientos que tenga cada uno de los magistrados nombrados antes de la reforma —pues— continúen con las condiciones de tiempo y de ratificación que tenían establecidos”.

La señora Ministra Piña Hernández no compartió la cesación de efectos porque, si bien se declaró la invalidez de la disposición transitoria que establecía esos veinte años y se establecieron los efectos que leyó el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, recordó que se dijo también que debían analizarse los nombramientos individualmente porque el decreto respectivo, por una parte, amplió por veinte años los nombramientos de los magistrados que estaban en funciones y, por otra parte, nombró por primera

vez a otros magistrados por catorce años, y posteriormente se reformó el artículo 89 de la Constitución Local para eliminar el límite de tiempo de los nombramientos —reforma que no se analizó por este Tribunal Pleno— y, entonces, el Congreso emitió un diverso decreto para salvar la antinomia entre la disposición transitoria tercera y el referido artículo 89, por lo que dejó sin efectos todos los nombramientos. Por tanto, se expresó por que se analice el decreto impugnado cuestionado, pues no cesó en sus efectos.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció por el sobreseimiento por las razones expresadas por los señores Ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena, esto es, se debe distinguir entre un efecto retroactivo y un efecto de invalidez de una acción de inconstitucionalidad y, si en el caso se invalidó la disposición transitoria que daba un plazo adicional al nombramiento original de los magistrados, todas las normas legales subsecuentes de cualquier jerarquía y tipo quedan necesariamente inválidas, máxime la cita de la versión estenográfica de la sesión anterior, realizada por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que esta decisión no implicaría ningún efecto retroactivo, además de que no tendría ningún efecto práctico analizar el fondo del asunto porque, suponiendo que se estudiara el decreto combatido y se concluyera que son válidos los nombramientos implicados, conllevaría una contradicción con lo resuelto en la sesión anterior.

Reiteró que, con la sentencia de ayer, dicha disposición transitoria ya no existe en el mundo jurídico y, por tanto, los decretos que otorgaron los nombramientos respectivos ya no tienen asidero, es decir, han cesado en sus efectos, por lo que este asunto ya no tiene materia qué analizar en el fondo.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales retomó que, con fundamento en los artículos 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha discutido a detalle en diversas ocasiones los efectos adicionales de una declaración de invalidez, especialmente las extensiones de invalidez de otras normas mediante un estudio pormenorizado, lo cual no se realizó expresamente en la resolución de la sesión anterior respecto de esos decretos posteriores, sino simplemente se señaló que no era posible que la disposición transitoria de mérito hubiera extendido esos nombramientos y, por eso, se invalidó.

En el caso, estimó que debe reflexionarse si se considerará, para casos futuros, si se dará por sentado que los efectos naturales de la invalidez decretada a la disposición transitoria tercera impactará a todo acto posterior relacionado con ella o si se deberá precisar ello en la sentencia, como señala la citada ley reglamentaria de la materia. Adelantó que no tendría inconveniente en precisar ese aspecto en el engrose de la acción de inconstitucionalidad 20/2017, esto es, puntualizar que la invalidez decretada no significa que los nombramientos

expedidos con anterioridad fueran inválidos, de tal manera que los nombrados por catorce años originalmente o por períodos de seis y ocho años continúen durante el resto de sus cargos.

Respecto de la lectura de la versión taquigráfica de la sesión anterior, recordó que su preocupación era que, por la invalidez de la disposición transitoria tercera, se quedaran los magistrados sin ningún nombramiento, esto es, los que ya tenían nombramiento dentro del sistema de ratificación y los que habían sido prorrogados por veinte años.

Anunció que también estaría de acuerdo en agregar esa argumentación como motivo para declarar sin materia esta controversia constitucional. Estimó que podría tomarse una determinación en este momento, vía una votación, o presentar un proyecto nuevo.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que su duda fue aclarada, en tanto que en la sesión de ayer se dijo textualmente “que los nombramientos que tenga cada uno de los magistrados nombrados antes de la reforma —pues— continúen con las condiciones de tiempo y de ratificación que tenían establecidos”, lo cual concuerda con lo que se propone ahora: sobreseerse precisando que se respetarán los nombramientos originales, quedando sin ningún efecto los realizados a propósito de la disposición transitoria tercera.

El señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que ocho o nueve magistrados se quedarán sin nombramiento, según una tabla contenida en el Decreto Número Mil Seiscientos Trece con la fecha de designación y conclusión de esos cargos, tomando en cuenta el sistema de seis años de nombramiento más ocho tras su ratificación, ya que algunos concluían en dos mil diecinueve y otros en los primeros meses de dos mil veinte, por lo que no se podría garantizar que todos conserven su nombramiento después de la ejecución de la determinación de invalidez tomada en la sesión anterior por este Tribunal Pleno.

El señor Ministro Laynez Potisek concordó con el señor Ministro Pardo Rebolledo porque el Tribunal Pleno, por un lado, declaró inconstitucional la disposición transitoria tercera y, por el otro, recoció la validez de la duración de ese cargo por catorce años sin ratificación, por lo que deberá garantizarse que todos los magistrados tuvieran un nombramiento de catorce años, anulando únicamente la extensión hasta veinte años, por lo que, si algunos ya cumplieron sus catorce años máximos, según la Constitución Local y la ley, entonces cesan sus efectos porque no es retroactivo el efecto de invalidez de la sentencia, pero los demás podrán ejercer su cargo por esos catorce años por los que fueron nombrados.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales estimó que los nombramientos expedidos con anterioridad, bajo el sistema de seis años y ocho posteriores con ratificación —

que suman catorce años—, continuaran en sus efectos y, si algunos ya concluyeron o están próximos a concluir su encargo, pues en esos términos fenecerá su plazo.

Aclaró que su preocupación versaba sobre dejar sin los nombramientos originales a los magistrados que estaban ejerciendo su cargo cuando entró en vigor la disposición transitoria tercera en comentario.

Retomó que, si la mayoría está por sobreseer en esta controversia constitucional, se precise en la resolución que esto no significa que los nombramientos previamente expedidos a los magistrados queden sin efecto, sino que surtan los efectos que les corresponde, por el tiempo que les falte.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que se acordó que los efectos de la acción de inconstitucionalidad 20/2017 se revisarían en el engrose, por lo que sugirió que, en caso de que se decrete el sobreseimiento en el presente asunto, se remita a lo decidido en dicha acción, en el sentido de que su declaración de invalidez no afecta los nombramientos originales de hasta catorce años.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales consultó si esas precisiones deberían plasmarse en el engrose de la acción de inconstitucionalidad 20/2017 o en el del presente asunto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que se deberían incluir en el engrose de la acción de inconstitucionalidad 20/2017, sin que sobre reiterarlas en el del presente caso.

El señor Ministro Franco González Salas estimó correcto el sobreseimiento con la introducción adicional de la propuesta del señor Ministro ponente Aguilar Morales para no dejar lugar a dudas ni márgenes para que, eventualmente, se afecten a los magistrados que deben protegerse con esta resolución, analizando cada caso en particular para que, por ejemplo, si hay un magistrado o magistrada que no hubiera cumplido los seis años, se le dé la posibilidad de ser ratificado para sumar catorce años, de ser el caso.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que la materia de la declaración de invalidez fue únicamente respecto de la disposición transitoria tercera, que refería a la extensión de los nombramientos a veinte años, no la situación de cualquier otro magistrado que no estuviera en ese supuesto, por lo que su nombramiento original tendrá que ser respetado, como se propone especificar.

El señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que existen hipótesis distintas, según la tabla del Decreto Número Mil Seiscientos Trece: 1) cuatro magistrados que ya hubieran concluido su período completo de catorce años, y 2) otros que, como señalaba el señor Ministro Franco González

Salas, todavía no llegaban al punto de su ratificación, con lo cual se genera el problema que este Tribunal Pleno reconoció válido el sistema que suprimió la ratificación.

Consideró que se podría asumir que la duración de ese cargo es de catorce años a partir de su designación, tal vez sin necesidad de ratificación, so pena de ir en contra de la determinación de este Tribunal Pleno, con el objeto de abarcar todas las situaciones que se presentan.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea advirtió que eso implicaría variar lo resuelto en la sesión anterior, a saber, invalidar la ampliación de los nombramientos a veinte años. Estimó que no corresponde a este Tribunal Pleno prever qué medidas tomará el Congreso o el Poder Judicial del Estado en relación con esa declaratoria de invalidez. Subrayó que la propuesta del señor Ministro ponente Aguilar Morales resulta adecuada.

La señora Ministra Esquivel Mossa coincidió con la propuesta del señor Ministro ponente Aguilar Morales, la cual podría complementarse con lo indicado por el señor Ministro Pardo Rebolledo, en el sentido de aclarar que, en su caso, los magistrados ya no serán objeto de ratificación, pues ya no existen normas que la regulen, sino dejarlos con un nombramiento único de catorce años.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea alertó que no habría razones para justificar la conversión de un nombramiento de seis años en uno de catorce años,

además de que se debe distinguir entre aclarar los efectos de una sentencia y cambiarlos para abarcar otras hipótesis que no se habían contemplado.

La señora Ministra Piña Hernández observó que este asunto no puede sobreseerse, precisamente, dados los problemas que se han descrito.

Recordó que, en la sesión anterior, este Tribunal Pleno reconoció la validez de los nombramientos de catorce años sin necesidad de una ratificación, pero declaró la invalidez de una disposición transitoria tercera que aumentaba a veinte años los cargos de los magistrados en funciones, por lo que si en este caso se impugnó el decreto que deja sin efectos los nombramientos otorgados con base en dicha disposición transitoria, se tendría que analizar en el fondo, dadas las características especiales de este asunto.

El señor Ministro Laynez Potisek recapituló que en la sesión anterior se reconoció la validez de la no ratificación y el nombramiento de catorce años, y se declaró inválida la extensión de veinte años a ese nombramiento por ministerio de la disposición transitoria tercera, por lo que concordó con el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en que, si bien se derivarán diversas situaciones fácticas, ello no se discutió ni corresponde a las resoluciones de la acción de inconstitucionalidad señalada o de esta controversia constitucional indicar qué sucederá con cada magistrado, sino al Congreso o al Poder Judicial locales, el cual, por ejemplo, podría interpretar que, dadas las reformas a la

Constitución local, todos los nombramientos deberían ser de catorce años, dependiendo de cada caso concreto.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales reconoció que lo discutido en la sesión anterior fue la disposición transitoria tercera y su extensión de los nombramientos a veinte años, así como el nuevo sistema de nombramientos por catorce años sin ratificación, lo cual detonó su preocupación de que fueran a eliminarse los nombramientos previamente expedidos y, por ello, sugirió determinar que se deben respetar esos nombramientos en la forma, términos, normas y condiciones en que se expidieron.

Ofreció presentar un proyecto de engrose, tanto del asunto anterior como el presente, para que pueda ser discutido en sesión privada y definir sus alcances.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea preguntó si se sometería a votación la propuesta del proyecto o el sobreseimiento.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales modificó el proyecto para proponer el sobreseimiento.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer la presente controversia constitucional, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos

Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea acordó revisar los engroses de la acción de inconstitucionalidad 20/2017 y esta controversia constitucional 306/2019 en una sesión privada.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Se sobresee en la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el asunto siguiente de la lista:

II. 45/2017

Controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Poder Ejecutivo y del Congreso, ambos del Estado de Sinaloa, demandando la

invalidez del Decreto Número 12 “Por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, así como derogar el Artículo Quinto Transitorio del Decreto Número 143, publicado en el Periódico Oficial número 124 de 12 de Octubre de 1990, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa”, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *“PRIMERO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de las reformas hechas a la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa; a la derogación del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 143 (publicado en el periódico oficial número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa) y a las modificaciones a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, a través del Decreto número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial número 151 BIS, tomo CVII, 3ª Época. SEGUNDO. Es parcialmente procedente y fundada la controversia constitucional. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 1 a 4, 5, fracciones I, III, IV y V; 6 a 10; 11, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, y XII; 12 a 26; 27, fracciones I, II, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII; y 31, 32, segundo párrafo; 33, fracciones I, III, V, VI y VII; 34, fracciones I, II y III, 35 a 62, todos de la Ley que regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa. CUARTO. Se*

declara la invalidez parcial del invalidez del Decreto número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial número 151 BIS, tomo CVII, 3ª Época, por lo que hace a los artículos 11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V; 28; 29 y 30, todos de la Ley que regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa y, por vía de consecuencia, de los diversos artículos 5, fracciones II y VI; 32 primer párrafo; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V, de ese ordenamiento, únicamente en cuanto a la vinculación que tienen con lo previsto en los artículos referidos en primer término. QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial ‘El Estado de Sinaloa’, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando primero, relativo a la competencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno al considerando segundo, relativo a la certeza y precisión de los actos reclamados.

La señora Ministra Piña Hernández no compartió la precisión de la litis porque, de acuerdo con la página tres de la demanda de la promovente, se especifica que se reclaman los artículos primero —por el cual se adiciona, entre otros aspectos, al título primero un capítulo VI, denominado “Del Impuesto a casas de empeño”, con los artículos 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21, 34 bis-22 y 78 bis 9 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa— y segundo —por el cual se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa— del Decreto Número 12, así como los artículos transitorios cuarto y quinto del referido decreto, lo cual estimó importante porque le llevará a no compartir algunos sobreseimientos.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en el mismo sentido que la señora Ministra Piña Hernández.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando segundo, relativo a la certeza y precisión de los actos reclamados, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña

Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquel.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia.

Modificó el proyecto para sobreseer respecto del artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, para adicionarlo a la propuesta original de sobreseimiento en relación con las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, a la derogación del artículo transitorio quinto del Decreto Número 143, por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial No. 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa, y a las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de

dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis.

Aclaró que el sobreseimiento del artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa responde a que, como le sugirieron los señores Ministros Piña Hernández, Gutiérrez Ortiz Mena y Esquivel Mossa, fue sometido a una reforma posterior, publicada el veinticinco de diciembre dos mil diecinueve, por lo que, si antes decía que “Para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente documentación: [...] VIII. Licencia de funcionamiento y constancia de uso de suelo expedida por la autoridad municipal competente”, ahora indica que “VIII. Licencia de funcionamiento y, constancia, licencia o dictamen de uso de suelo y cualquier otro, expedido por la autoridad municipal competente”, lo cual implica un cambio normativo.

Apuntó que el resto de las propuestas de sobreseimiento es por la falta de conceptos de invalidez.

La señora Ministra Piña Hernández concordó con los sobreseimientos de la derogación del artículo transitorio quinto del Decreto Número 143, por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial No. 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa, y a las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, en tanto

que, como no fueron actos impugnados, no se esgrimieron conceptos de invalidez en su contra.

Se manifestó, en general, en contra del sobreseimiento respecto de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa porque en la última parte de la demanda se señaló que, dado que era una facultad exclusiva del Congreso de la Unión regular las casas de empeño, se reclamaba la inconstitucionalidad de sus artículos 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21, 34 bis-22 y 78 bis 9, así como los artículos transitorios cuarto y el quinto del Decreto Número 12, y se formularon conceptos específicos de invalidez en la página cuarenta y cinco de la demanda; no obstante, estaría por el sobreseimiento del artículo 34 bis-21 por cesación de efectos, en razón de su reforma de veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.

El señor Ministro Aguilar Morales se posicionó de acuerdo con la propuesta de sobreseimiento del artículo 11, fracción VIII, por mediar una modificación normativa y por tanto, se trata de un nuevo acto legislativo, pero en contra del sobreseimiento de los artículos 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21, 34 bis-22 y 78 bis 9 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, pues existe un pronunciamiento en la página cuarenta y cinco de la demanda, en cuanto a declarar su inconstitucionalidad en vía de consecuencia.

La señora Ministra Esquivel Mossa adelantó que únicamente estará en contra de sobreseer, por falta de conceptos de invalidez, respecto de la Ley de Hacienda del

Estado de Sinaloa, toda vez que el actor planteó un argumento genérico en el sentido de que todas sus normas invaden la esfera exclusiva de atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio, tal como se puede apreciar de la página cuarenta de la demanda.

El señor Ministro Pérez Dayán consideró que están reclamadas todas las leyes por el argumento de falta de competencia del Congreso del Estado para legislar en determinada materia, por lo que estaría en contra de la propuesta de sobreseimientos por falta de conceptos de invalidez.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió la propuesta de sobreseimiento respecto de la derogación del artículo transitorio quinto del Decreto Número 143 y las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, y no coincidió con el resto de las propuestas.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que existen conceptos de invalidez en contra de las adiciones a la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, según el apartado décimo de la demanda, atinente a los conceptos de invalidez, en sus páginas cuarenta y cuarenta y cinco, específicamente en cuanto a que sus artículos 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21, 34 bis-22 y 78 bis 9, así como a los artículos transitorios cuarto y quinto del Decreto Número 12 son contrarios al artículo 73, fracción X, constitucional, en virtud de que el Congreso del Estado de Sinaloa carece de

competencia para regular en materia de casas de empeño, por lo que estará en contra de su sobreseimiento, con independencia de que resulte fundado o no el argumento.

Observó que el proyecto propone sobreseer respecto de los artículos tercero —la derogación del artículo transitorio quinto del Decreto Número 143, publicado el doce de octubre de mil novecientos noventa— y cuarto —las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa— del Decreto Número 12; sin embargo, tales aspectos no fueron impugnados expresamente en el apartado IV —página doce— de la demanda, alusivo a las normas generales cuya invalidez se demanda, sino únicamente los preceptos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa y la Ley que Regula las Casas de Empeño del Estado de Sinaloa, así como los artículos transitorios cuarto y quinto del Decreto Número 12, siendo que estos últimos no los analiza la propuesta.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto a sobreseer

respecto del artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedido mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo por su artículo 34 bis-21, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de no sobreseer respecto de las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron a favor del proyecto. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, en cuanto a sobreseer respecto de la derogación del artículo transitorio quinto del Decreto Número 143, por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de

Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial No. 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa, así como de las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea acordó dejar encorchetado el análisis de los preceptos que no se sobreseyeron para analizarlos en una propuesta de fondo que presente el señor Ministro ponente Laynez Potisek.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek aclaró que también se incluirían los artículos transitorios referidos del Decreto Número 12 pues, por ejemplo, el cuarto está vinculado con la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera.

Precisó que hay dos criterios para distinguir si un acto corresponde al derecho civil o al derecho mercantil: 1) la calidad del comerciante, que es el criterio subjetivo, y 2) el acto normativamente catalogado como de comercio, que es el criterio objetivo. En el caso concreto, se analiza que el

contrato de mutuo con garantía, objeto fundamental de las casas de empeño, emitidos por un comerciante persona física o moral, como son las casas de empeño, no puede ser regulado por una entidad federativa a nivel local porque, conforme al texto constitucional, está reservada en exclusiva esa materia a la Federación, siendo que los artículos 115, 116, 122 y 124 constitucionales prevén que las entidades federativas y los municipios tienen facultades legislativas para normar otros aspectos de esos establecimientos, como la seguridad pública, el uso de suelo y las licencias de funcionamiento, entre otros. Con ese parámetro y, aunque la impugnación fue sobre toda la ley, se analizará cada uno de los artículos que la conforman.

El proyecto propone reconocer la validez de los artículos del 1 al 4, 5, fracciones I, III, IV y V, del 6 al 10, 11, fracciones de la I a la VII, X y XII, del 12 al 26, 27, fracciones I, II y de la VI a la XII, 31, 32, párrafo segundo, 33, fracciones I, III, V, VI y VII, 34, fracciones I, II y III, y del 35 al 62 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis; en razón de que no impactan o regulan de manera directa el contrato de mutuo con interés y garantía.

Precisó que esos artículos regulan, respectivamente: el 1, el objeto de esta ley; el 2, las definiciones; el 3, la competencia; el 4, la supletoriedad de la ley; el 5, las

atribuciones de la secretaría o de la dependencia que tendrá a su cargo verificar y sancionar; del 6 al 9, la obligación de las casas de empeño de contar con un permiso para instalar y funcionar como ese giro comercial; del 11 al 26, el procedimiento administrativo y los requisitos para obtener un permiso para instalar y funcionar como casas de empeño en la entidad federativa, su período para resolver, los contenidos de la solicitud, qué pasa cuando no contesta la autoridad y cuando hay datos falsos en la solicitud, entre otros; el 27, salvo sus fracciones III, IV y V, las obligaciones de los permisionarios de casas de empeño, como contar con los registros de los contratos, que se deben reportar las transacciones e informar cualquier cambio o modificación de su situación a la secretaría; a partir del artículo 32, las infracciones a que se sujetarán estos establecimientos, así como las medidas de supervisión; y a partir del artículo 44, el recurso administrativo como parte del procedimiento administrativo para impugnar cualquier decisión administrativa.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea destacó la importancia de que los señores Ministros se pronuncien también respecto del apartado preliminar, que contiene un capítulo histórico extenso. Adelantó que se apartará de él por considerarlo innecesario para resolver la litis, además de que refiere a tiempos muy remotos que, quizás, no sean adecuados para la sentencia de este Tribunal Constitucional.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek aclaró que la necesidad de esa parte preliminar era reforzar el proyecto, pues hubiera sido insuficientemente sólida la premisa de que la regulación de las casas de empeño es federal porque está prevista en el Código de Comercio, por lo que se destacó la importancia de que el contraste fuera con la Constitución y, por ende, se realizó este estudio exhaustivo, máxime que muchos de los actos involucrados pueden ser civiles o mercantiles, por lo que se subrayó qué sería un acto de comercio.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que, si bien podría ser necesario y útil ese estudio para entender cuáles son los actos de comercio, no debería llegarse al extremo de estudiar el *Código de Hammurabi* o las épocas de Roma, Grecia y la Edad Media, por lo que reiteró apartarse de ese capítulo.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se apartó de la metodología y ciertas consideraciones del parámetro normativo, particularmente del criterio formal anclado a la legislación secundaria para identificar a los actos como comerciales subjetiva y objetivamente y, en consecuencia, si la competencia para regularlos es federal o local, ya que, para dar contenido al artículo 73, fracción X, constitucional, era necesario desarrollar un criterio material como, de manera enunciativa y propositiva, clasificar de comercial toda regulación que contenga una vocación universal y transfronteriza de reducir los costos de

transacción y realizar actos especulativos, es decir, para obtener un lucro, los cuales pueden ser de intermediación y de cambio o masivos. Anunció que desarrollará estas consideraciones en un voto concurrente.

Estimó que debería declararse la invalidez del artículo 27, fracciones I, VI y VII, pues regulan supuestos propios de la actividad comercial de las casas de empeño, no así el trámite administrativo para obtener un permiso de instalación y funcionamiento de ese giro, ya que la obligación del permisionario de proveer información a diversas autoridades locales en relación con el registro del contrato ante la PROFECO, así como disponer detalladamente de los registros de las mismas son aspectos comerciales, cuya regulación está vedada al legislador local.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó básicamente de acuerdo con la propuesta, pero se apartó de las consideraciones históricas que van del párrafo cuarenta y seis al cincuenta y dos, por lo menos, dado que resultan innecesarias para concluir la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos en estudio, sin menospreciar su aportación cultural.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió el sentido del proyecto, apartándose de sus consideraciones, al valorar que debió partir de una definición de comercio desde el punto de vista constitucional, por lo que formulará un voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

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

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

