

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 27 DE AGOSTO DE 2018

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017	<p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y NUEVA ALIANZA, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)</p>	3 A 48 EN LISTA

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 LUNES
27 DE AGOSTO DE 2018**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 84 ordinaria, celebrada el jueves veintitrés de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración el acta, señoras y señores Ministros. ¿Alguna observación? ¿No hay? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos, señor secretario.

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

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y NUEVA ALIANZA, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro Laynez, ponente. Avanzaríamos ahora con el tema 9 del apartado B, relativo –según el proyecto– a ciencia y tecnología. Si es tan amable, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. El artículo impugnado es el 8, apartado C, que lleva como título “Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica”.

En este caso, –como lo ha sido en algunos de los anteriores y lo será en los siguientes– la accionante impugna –de manera genérica– la facultad del Constituyente de la Ciudad de México

para legislar en determinada materia. Este artículo tiene siete numerales; sin embargo, la accionante no se va a referir a uno por uno en todos y cada uno para encontrar distintas impugnaciones, sino el argumento es eminentemente competencial.

Basa su argumento en que, conforme al artículo 73 de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad: [...] XXIX-F: “Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional”.

De ahí, –entonces– derivaría –a juicio del accionante– de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de regulación de todo lo que es transferencia de tecnología y generación de conocimientos científicos y tecnológicos.

El proyecto propone una interpretación sistemática de la Constitución, puesto que si bien existe –efectivamente– la fracción a la que me acabo de referir; en primer lugar, esta se refiere a la difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos; y el proyecto considera que no es un mandato para establecer una ley reglamentaria regulatoria sobre la totalidad de la materia de ciencia y de tecnología.

Es importante señalar –y lo señala el proyecto– que el artículo 73, fracción XXV, así como el artículo 3º constitucional, prevén como facultad concurrente todo lo relativo a la educación que imparta la

Federación, el Estado, los municipios, los fines de la educación, refiriéndose también –concretamente– al 3: ciencia y tecnología.

Sólo voy a mencionar brevemente que la Ley General de Educación –que es la que distribuye las competencias en materia educativa– señala textualmente en el artículo 14: “corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente [...] VIII. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y fomentar su enseñanza, disseminación en acceso abierto y su divulgación”.

Vemos, entonces, que desde el punto de vista educativo es una facultad concurrente; y el artículo 73 prevé la facultad del Congreso para la difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos, pero que esto no significaría el que el Constituyente –de acuerdo también con la exposición de motivos– tuviera como objetivo convertir a esta materia en exclusiva del Congreso. Por lo tanto, el proyecto propone declarar infundado el concepto de invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración, señoras y señores Ministros. ¿No hay observaciones? Entonces, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO ESTE TEMA 9, DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA.

Continuamos, señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Nos referiremos ahora al artículo 10, apartado B, a los derechos laborales. Como lo señalé en el punto anterior, la Procuraduría General de la República impugna todo el capítulo titulado: “Derecho al trabajo”, artículo 10, apartado B, de la Constitución local, –capítulo muy amplio– impugna exclusivamente por el ámbito competencial; toda vez que la Constitución en el artículo 123 señala que corresponde al “El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:”, y empieza a describir el apartado A, y el apartado B.

El proyecto entiende que la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo es fundamentalmente del apartado A; puesto que en el apartado B –como todos sabemos y como ya ha sido desarrollado también por los precedentes de este Máximo Tribunal– dice que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para emitir sus respectivas leyes burocráticas, tomando en consideración los principios y las garantías o derechos establecidos en el artículo 123; de esto hay jurisprudencia en donde hemos reconocido la libertad configurativa, siempre y cuando se tomen los principios y derechos del artículo 123 para que las entidades federativas legislen en materia laboral burocrática, pero por lo que respecta al apartado A.

En el proyecto se propone que la facultad del Congreso para legislar en materia de trabajo se refiere al establecimiento de derechos, obligaciones y condiciones que atañen a las relaciones de trabajo subordinado de obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, a todo contrato

de trabajo individual o colectivo, así como a la resolución de controversias que derivan de dichos vínculos; es decir, toda la parte procesal laboral también es legislada por el Congreso en la Ley Federal del Trabajo –todos sabemos–, correspondiendo a las entidades federativas la aplicación de esta ley.

No obstante lo anterior, el proyecto señala que esta atribución federal –que tiene que respetarse– no debería entenderse como un impedimento para que en la Constitución Política de la Ciudad México se establezcan políticas públicas, programas y acciones que, aun estas fueran tomadas por las vías legislativas no alteren las bases establecidas por el Congreso de la Unión y se dirijan al fortalecimiento, protección, promoción, impulso y fomento de los derechos laborales de sus habitantes.

De esta manera, tomando como base los verbos rectores de promover, proteger, velar, establecer programas y –además– considerando que siempre estos verbos rectores van acompañados de la afirmación de que será de conformidad con las leyes; y en el ámbito de su competencia, el proyecto propone validar parcialmente el precepto y declarar inválido sólo aquello que, de alguna manera directa entra a una regulación que sería exclusivamente laboral.

De esta manera, el proyecto considera el hecho de que el precepto señale –por ejemplo– que las autoridades de la Ciudad, de conformidad con la Constitución Federal, con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, promoverán el cumplimiento de los programas para identificar y erradicar el trabajo infantil; la igualdad sustantiva en el trabajo y el salario; la

generación de condiciones para el pleno empleo, el salario o remuneración; inclusive, para la protección eficaz de las personas trabajadoras a los riesgos de trabajo, no tendrían por qué considerarse violatorias de la facultad exclusiva de la Federación de legislar en materia de las relaciones individuales, colectivas y de trabajo. Dos precisiones que me parecen muy importantes.

Como verán, el proyecto analiza uno por uno cada uno de los distintos numerales de este precepto, y donde ha sido necesario ha hecho una interpretación conforme para validar el precepto impugnado; me refiero concretamente al numeral 4 –por ejemplo– que se refiere a los riesgos de trabajo, donde de manera expresa –en la página 189– señalamos: “lo que implica que en forma alguna debe entenderse como una autorización a las autoridades de la Ciudad para regular aspectos relativos a los riesgos de trabajo que ya se encuentran legislados tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la del Seguro Social, ni para normar o realizar tareas que signifiquen la inspección de todas aquellas cuestiones que aseguren el desarrollo de labores en condiciones de seguridad e higiene, facultad que, como se explicó, es exclusiva de la Federación”.

Igualmente, en el numeral 5, inciso b), que se refiere al seguro de desempleo señalamos que, aun cuando el seguro de desempleo no está previsto en la Constitución, –eso está en la página 193– ni tampoco en los preceptos específicos de seguridad social, y que hemos señalado que los derechos de seguridad social son mínimos y que siempre podrán ser potenciados o aumentados, señalamos textualmente que será: “bajo la condición, en este caso, que se entienda que la prestación de que se trate deberá

saldarse con cargo al presupuesto de la Ciudad y en forma alguna ésta podrá establecer cuotas o pagos a cargo de patrones o trabajadores.” Son dos de las interpretaciones conformes, en las cuales el proyecto consideró que era necesario precisar el límite o la interpretación correcta para validar estos preceptos.

Por el contrario, en el numeral 8 se propone declarar la invalidez, puesto que en este numeral está legislando en materia de relaciones colectivas de trabajo cuando se refiere a las características del voto para los contratos colectivos de trabajo, e inclusive, señalando que los estatutos sindicales pueden fijar modalidades procedimentales aplicables a estos procesos, cuestiones que corresponde legislar al legislador federal.

En suma: se propone la invalidez del numeral 8 y la validez con las interpretaciones conformes que en cada caso se precisan de los demás artículos. Sería cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Presidente. En principio, coincido con lo establecido en este apartado 10 de derechos laborales; sin embargo, me apartaría de los párrafos 416 y 417, y tengo una visión más restrictiva de los que puede competencialmente hacer una entidad federativa, en este caso, la Ciudad de México; por lo tanto, votaría por la invalidez de más preceptos de los que está proponiendo el proyecto.

En cuanto al artículo 10, apartado B, numeral 4, en los incisos a), b), c), d) y e) en algunas de sus porciones normativas; el numeral 5, incisos a) y d); numerales 6, 7 y 8 completos; numerales 10 y 14. Me parece que es más restrictiva la competencia que tiene la Ciudad de México en materia laboral; pero estoy de acuerdo con el análisis en lo general del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Podría repetir, la propuesta sería, sólo para tomar nota, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Perdón señor Ministro Presidente. Sería el numeral 4, inciso a), en la porción normativa que dice: “así como la discriminación laboral;” inciso b) en la porción normativa que dice: “y el salario”; inciso c) en la porción normativa que dice: “el salario remunerador”, e inciso d) y e); numeral 5, incisos a) y d); numerales 6, 7 y 8, 10 y 14.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro. En primer, creo que el Ministro ponente nos ha hecho el desglose de diversas cuestiones; quiero precisar subrayando algunos de los comentarios que ya se hicieron; por otro lado, ¿por

qué considero que en varios de estos preceptos no se incurre realmente en la violación constitucional?

Como ya se mencionó, –en primer lugar–, los Estados tiene constitucionalmente –hoy en día– facultades para legislar en materia laboral, por supuesto esto está restringido; hoy en día, los Estados –desde hace muchos años– pueden legislar en materia lo que conocemos como derecho burocrático del trabajo; es decir, legislan en materia de trabajo en sus relaciones con sus propios trabajadores, y no sólo eso, sino que también legislan para regular la relación de trabajo con sus municipios.

En segundo lugar, no podemos perder de vista que por motivo de la reforma de mil novecientos veintinueve, y la creación de la Ley Federal del Trabajo se estableció una cuestión muy peculiar; se reservó, en principio, la legislación en materia laboral al ámbito federal, porque fue mucho tiempo después que se reformaron, primero los artículos 115 y el 116; el 115 por la distribución de facultades en cada uno de los artículos para darle facultades a los Estados en la materia burocrática; pero desde mil novecientos veintinueve se estableció que la legislación del trabajo sería exclusiva del Poder Legislativo Federal; pero poco a poco se fue señalando –y esta es la peculiaridad que tiene, me refiero, en las discusiones de la reforma– que era conveniente dejarles la aplicación de las normas de trabajo también a los Estados. De ahí vino esta situación peculiar, que ahora se ha transformado –fundamentalmente– en la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, en donde se establece la materia de aplicación exclusivamente federal, todo lo que no está ahí –dentro del apartado A– es de aplicación de los Estados.

Esto qué genera, que para la aplicación de esta parte de su competencia, pues obviamente legislan en algunos aspectos; por ejemplo, tienen que legislar, sea formal o materialmente para la organización de las instancias que se encargan de desarrollar esas funciones; por ejemplo, hasta hace poco tiempo la conciliación y registro les correspondía; hoy en día, tampoco lo podemos perder de vista por la reforma constitucional que ya está vigente esto cambia, y ahora los órganos legislativos locales, por supuesto, pueden y deben legislar para crear sus propios organismos que se van a encargar de la conciliación.

Sin embargo, el registro se va al orden nacional; entonces, en ese aspecto no podrían legislar lo tenido hasta hoy; de hecho, lo siguen haciendo, dado que no se ha expedido la legislación reglamentaria.

Por otra parte, la Constitución al reformar esta parte —que tiene que ver con la justicia laboral, fundamentalmente— dejó a los Estados que esto se incorpore —y esto es federal, la legislación— a sus estructuras judiciales, la justicia laboral; consecuentemente, tienen que legislar también para normar cómo va a ser la justicia laboral en sus propios órdenes internos de los Estados.

¿Qué trato de decir con esto? Que hoy tenemos un sistema muy complejo, de mezcla de atribuciones federales y locales; entonces, —por ejemplo— diferiría de la invalidez que se propone de decir en el numeral 8, que señala: “incluyendo el derecho a elegir libremente a sus representantes sindicales y a participar en los procesos de firma y terminación de los contratos colectivos de trabajo mediante el voto personal, libre y secreto. La ley

garantizará”, etcétera, porque –precisamente– con la reforma esto se introdujo expresamente.

Si ven la fracción XXII Bis, en el párrafo segundo, dice: “Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos”. Que es exactamente lo dicho en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Consecuentemente, me parece que esto valida que ellos lo hayan introducido en su propia Constitución, puesto que a ellos les corresponderá –a través de las autoridades locales que tienen que ver con estos procesos– llevar a cabo estos procedimientos para que los sindicatos se reúnan y hagan la elección de su representante.

Ahora, me parece que había que enfatizar el numeral 4, que es el que trae todos los incisos, su acápite es: “Las autoridades de la Ciudad, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, promoverán”. Consecuentemente, creo que si en el proyecto se enfatizara y se marcara claramente; digamos –obviamente con mayor pulcritud que lo he hecho en mi exposición– que ellos se tienen que ceñir expresamente a la competencia que es federal, y sólo –efectivamente– en aquellos

aspectos en que la Constitución sea en su texto —déjenme llamarle así, tradicional— nuevo, a través de la reforma en materia de justicia laboral, reserva las autoridades federales en cuyo caso ahí no podrán legislar, por ejemplo, el salario remunerador; la Constitución establece —y esto habría que explicitarlo y es una sugerencia muy respetuosa— que el salario mínimo —sea general o profesional— sólo se puede fijar por una comisión que es federal y que tiene esa base constitucional; entonces, cuando habla de que promoverá el salario remunerador; obviamente, cualquier entidad de la República puede —a través de los mecanismos que tiene concertación con los sectores— tratar de promover que, de común acuerdo, acepten mejorar los salarios que le otorgan a sus trabajadores en las revisiones contractuales.

Ahora, esto no implica que por sí y ante sí puedan establecer una categoría diferente a la que la Constitución establece; simplemente es a través de los medios que tienen de provocar la negociación, como pueden ellos generar políticas que, además lo han hecho a lo largo de los años para mejorar esas condiciones.

Por estas razones, creo que si esto se enfatizara y se explicitara en el proyecto, enmarcaría perfectamente cuál es el ámbito que está reservado a la Federación y, consecuentemente, fuera de ese ámbito los Estados tienen posibilidad de legislar —precisamente— para cumplir con sus obligaciones. Este sería mi planteamiento, señor Ministro Presidente y señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío, por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Quiero partir de un análisis semejante al que ha hecho el señor Ministro Franco. Creo que este asunto lo tenemos que ver en las relaciones que se dan –desde luego– entre los artículos 123, el 73, fracción X, y el 122, apartado A, fracción XI.

Partiendo de esa distribución competencial, que es entre los tres órdenes y las competencias que nos interesa, llego a conclusiones muy semejantes a las que ha planteado el señor Ministro Franco; creo que introduciendo esta redacción, que aclara la condición de la libertad sindical, por un lado, y me parece también que con algunas explicaciones se reforzaría el caso.

Llego a la misma conclusión del proyecto, salvo este aspecto, y simplemente votaré con un voto concurrente para aclarar algunas razones, muchas de las cuales van en el sentido que expresó el señor Ministro Franco; pero creo que más que eso sería deseable –con todo respeto, como se dice aquí– que el señor Ministro Laynez considerara estas expresiones para ver si es posible –desde ese punto de vista– la reforma a la Constitución General de la República poder salvar también este aspecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Sigue a su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención a mis colegas

integrantes de este Tribunal Pleno en relación con este asunto y lo ha explicado con detalle el señor Ministro ponente.

No obstante, cuando leo el precepto que se refiere a estos temas, el artículo 10, apartado B, puedo encontrar algunas cosas que, en efecto, están sujetas a la legislación federal, como lo ha expresado el Ministro Franco, está planteado en el numeral 4 de este artículo 10, apartado B, pero esa referencia a la ley federal, me parece que sólo califica lo que está en ese numeral, que es del inciso a) al inciso e), es decir, sólo esos, conforme a este texto se sujetarían expresamente a la Constitución y a las leyes aplicables; cuando pasamos a un numeral diferente habría que ver en cada uno si esto se refiere a la aplicación de las leyes del trabajo conforme esta fracción XXXI del artículo 123, que señala que la aplicación de la Ley del Trabajo corresponde a las entidades federativas, y es competencia federal lo siguiente. Entonces, sino está aquí, obviamente sería local.

Me parece que si no hay una sujeción de los demás numerales a esta legislación federal, pues me parece que hay lugar a una confusión no menor; y con franqueza, mi posición era plantear mi voto por la invalidez de todos los preceptos que se relacionan con esta materia porque me parece profundamente desorientador, no porque no pudieran tener competencia para aplicar –como dice el 123, fracción XXXI,– sino porque no está redactado de esa manera, no está planteado en la lógica de organizarse para cumplir con su atribución que le da la Constitución.

Con franqueza no veo que la competencia residual alcance para plantear otras cosas que no necesariamente –entiendo lo dicho

por el Ministro ponente— están sujetos a verbos como promover o impulsar, que podrían ser —en ese sentido— atendibles como argumentos, pero me parece que hay otras cosas que no es así y que pueden resultar invasivas de la esfera competencial federal.

Como está planteado es el enunciado de una serie de derechos, con una serie de propósito, no la articulación de las capacidades estatales para cumplir con la facultad que la propia Constitución les otorga; por ejemplo, este inciso f) del numeral 5, dice: “Reconocimiento del trabajo del hogar”, es decir, eso está en la ley federal, obviamente; entonces, cuál es la lógica de darle aquí una definición distinta de lo legislado federalmente; los mecanismos de conciliación entre trabajo y familia; es decir, no quisiera entrar a cada una porque mi planteamiento es más bien, creo que se trata de aplicar principios constitucionales y principios que están regulados en la ley federal, corresponde a los Estados su aplicación, por supuesto, pueden legislar en la medida en que necesiten articularse para explicar, pueden plantear programas sociales o de otro tipo —no tengo duda—, pero me parece que, en este caso, —en mi análisis— no da para que esto sea sustentado en una competencia residual; creo que hay una federalización, de lo que se trata es, obviamente, establecer derechos favorables a los trabajadores, pero que éstos sean homogéneos, esencialmente iguales en toda la República. Por esa razón, estaría por la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Medina Mora. Señora Ministra Piña.

(EN ESTE MOMENTO SALE DEL SALÓN DE PLENOS EL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Traía un comentario, el primero, semejante al del Ministro Medina Mora, en función de que el numeral habla propiamente de “en el ámbito de sus competencias, promoverán”, es el numeral 4, únicamente, y de ahí se van desarrollando los incisos; el proyecto está reconociendo validez del 4, lo único que está estableciendo el proyecto de invalidez es en relación a las relaciones sindicales, en ciertas partes, no en todas, lo demás se está reconociendo validez.

Ahora, si esta libertad sindical se va a entender en relación a la materia que pueden regular las entidades federativas, conforme al criterio que ha sido sostenido por la Segunda Sala, pregunto al señor Ministro si esto se podría acotar –como se ha ido acotando lo anterior– en función de una interpretación conforme porque, según entendí de lo expuesto por el Ministro Franco, la Segunda Sala estableció que las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, pueden legislar en materia laboral.

En este sentido, si la materia sindical –¿o por mayoría de votos?–, o sea residual, en ciertas materias, así también como –por ejemplo– en capacitación y adiestramiento, etcétera; esta materia sindical queda ajustada –precisamente– a la materia que la Segunda Sala ya determinó que, conforme a nuestra Constitución, pueden legislar las entidades federativas, hasta dónde se sostendría la invalidez de las partes de estos preceptos, creo que es el 8, en la segunda parte.

Mi duda es por lo siguiente: tendría que hacer una interpretación conforme sobre esta materia, si no se haría, entonces, votaría por la invalidez de todo que se refiere a la materia específicamente sindical, que serían el 6 y el 8; pero depende qué va a decidir el Ministro ponente, cómo va a hacer la presentación del asunto, en función de los comentarios que se han establecido aquí, emitiría mi voto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Piña. Señora Ministra Luna, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. El artículo 10 —que ahora estamos analizando— trae tres apartados. El apartado A, que es una definición, prácticamente; el apartado B está relacionado con el artículo 123 que correspondería al apartado A; y el apartado C, que está referido al trabajo burocrático; no tengo la menor duda que en relación con el trabajo burocrático hay competencia específica de los Estados para regular en esa materia, en términos del artículo 123 y las leyes aplicables, así lo establece el artículo 122, apartado A, fracción XI, y el artículo 116, fracción VI, ahí no tengo la menor duda; pero cuando se trata del apartado B del artículo 10 de la Constitución Política de la Ciudad de México, que está relacionada con el apartado A del artículo 123 constitucional, tengo el criterio de que este apartado es competencia federal; el apartado A, del artículo 123 está establecido que quien regula las relaciones laborales en esta materia es el Congreso de la Unión.

Ahora, este artículo 10, si bien es cierto que en algunas partes menciona que lo hace de acuerdo a lo que establece la

Constitución o en la competencia de lo determinado en la Constitución Federal y en el ámbito de su competencia; siento que el ámbito de competencia en el apartado A, para la legislación de los Estados es realmente nula, quizás para algunas situaciones de carácter procedimental, para la designación –quizás– de los presidentes de las juntas locales y para el funcionamiento de éstas, pero no para la regulación sustantiva del derecho laboral que, conforme al artículo 73, le corresponde al Congreso de la Unión.

Entonces, si bien es cierto que en algunas partes —como decían— en el numeral 4 del artículo 10, –de alguna manera– dice: “Las autoridades de la Ciudad, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, promoverán”. Aquí el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, si bien aceptando que existe esta situación de que es en la medida de la competencia, elimina algunas partes que están relacionadas de manera específica con la regulación sustantiva del derecho laboral, con lo cual coincido.

Por otro lado, también creo que en muchas partes se están dando definiciones —como lo decía el señor Ministro Medina Mora— que no corresponden a la Ley Federal del Trabajo y al apartado A del artículo 123 constitucional –de alguna manera– establecen.

Si vemos cómo se está determinando el trabajo doméstico, también hace definiciones y situaciones que son distintas a lo regulado por el 123 y por la Ley Federal del Trabajo; es verdad que –de alguna manera– está diciendo que en su respectiva competencia –pero en lo personal– considero que la competencia

en materia sustantiva es perfectamente limitada por el artículo 123 y, por esas razones, me separaría de esta parte del proyecto, en una situación –a lo mejor– un poco más genérica que en un voto particular determinaría específicamente cuáles serían las partes del artículo 10, en las que considero debiera declararse la invalidez por invasión de competencias. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministra. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. En principio, dije que no iba a entrar uno por uno porque me parece que es un poco complicado; insistiré en la posición personal –obviamente respetando la del Pleno– en que es un sistema complejo de competencias por cómo ha evolucionado nuestro derecho de trabajo.

Y creo que el principio fundamental es que, identificadas las competencias federales, que esto no es más que un ejercicio de extraerlas de la Constitución, esas se tendrán que respetar; pero quiero utilizar el ejemplo que se planteó de por qué vengo de acuerdo en que se puede sostener la constitucionalidad.

El numeral 4, no nada más dice de conformidad con tal, utiliza el verbo que aquí ya se ha subrayado “promoverán”, precisamente uso el ejemplo que se ha puesto y que alguna y algún Ministro ha tomado para ejemplificar su posición; efectivamente, el inciso f), dice: “Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como

generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social”.

Esta es una extensión del derecho al trabajo, simplemente; esto no quiere decir que lo puedan hacer y legislar de manera diferente a la Ley Federal del Trabajo que denomina en su título de “Trabajos especiales”, como “Trabajo a domicilio”, en donde se establecen las reglas que rigen formalmente a la relación de trabajo con aquellos trabajadores que se consideran dentro de esta clasificación “trabajadores a domicilio”, y esto se tendrá que cumplir; de hecho esto es un tema muy debatido –hoy en día–, porque muchos piensan que este trabajo especial no ha respondido a la realidad, y la mayoría de los y las, particularmente, trabajadoras al servicio doméstico, están muy desprotegidos.

Pero el punto no es ese, es que está regulado y conforme a esto se tiene que regular este contrato de los trabajadores, eso no hay vuelta de hoja; en la Constitución Política de la Ciudad de México –en mi opinión– se hizo darle un enfoque más amplio de protección al trabajo digno previsto en la Constitución y, por eso dice: promoverá el: “Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social”.

Esto quiere decir que, a través de sus políticas públicas, puede perfectamente establecer, en sus leyes y en sus ordenamientos administrativos, que se enfoquen para lograr este propósito adicional a la regulación que establece la Ley Federal del Trabajo, del trabajo doméstico.

Por estas razones, –insisto– ya lo hemos hecho en apartados anteriores que hemos reconocido –en que se puede y es válido– que se amplíe la protección de un derecho humano, como es el derecho al trabajo.

Entonces, simplemente explico esto porque creo –y lo vuelvo a reiterar– que –si el ponente lo acepta– tendrá que hacer un esfuerzo –y, por supuesto colaboraría con las ideas que tengo con él– para decantar todo esto y poder encontrarle la mejor salida a la definición de la constitucionalidad o no de estas normas. Gracias señor Ministro Presidente.

(EN ESTE MOMENTO REGRESA AL SALÓN DE PLENOS EL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración, señoras y señores Ministros. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Entiendo que el Ministro ponente haría alguna consideración sobre las propuestas para saber sobre qué votamos, perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Dos cosas señor Ministro Presidente: avisar que ya regresé; y, segundo, pedirle al señor Ministro Laynez si nos pudiera decir cómo está eso. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Qué bueno que ya regresó. Señor Ministro Laynez, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con todo gusto. Efectivamente, no sólo no tendría inconveniente, lo haría con mucho gusto. La propuesta que ha planteado el Ministro Franco de enfatizar y ser explícitos en esta parte; entendería, primero, creo que viene en el proyecto, pero lo haría mucho más explícito el decir cuáles atribuciones.

Si las entidades tienen las atribuciones en aplicación de la legislación laboral, pues lógicamente eso conlleva una legislación —si bien entendí lo explicado por el Ministro Fernando Franco—, pero más allá de eso, extraer estos aspectos muy concretos, donde no debe quedar duda que la atribución es federal, como la fijación del salario mínimo, para explicitarlo en el proyecto; en fin, recogería con mucho gusto. ¿Perdón?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: ¿La libertad sindical?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: A ver, en el numeral 8, también tiene razón, está exactamente como está prevista aquí, en la Ley Federal del Trabajo conforme a la última reforma laboral, porque proponía la inconstitucionalidad decía: bueno, pero si estamos analizando el punto de vista competencial, no debería de poder legislarlo, pero estoy de acuerdo, así viene exactamente en la legislación federal.

Si la mayoría de este Pleno decide que también podemos hacer este mismo ejercicio, no tengo ningún inconveniente —digamos—

en cambiar esa parte del proyecto del numeral 8, y desarrollarlo en el engrose diciendo esto, haciendo el comparativo –inclusive– con la legislación federal que, efectivamente, –como lo dijo el Ministro Franco– es idéntico a la Constitución Federal; entonces, haría esos cambios.

Entendería a la Ministra Piña, nos proponía —si entendí bien— que se hiciera una interpretación conforme, —insisto— en los apartados que les señalé, dónde –digamos— la frontera es tenue, entre la legislación federal y lo correspondiente a la Ciudad de México, propuse a este Pleno una interpretación conforme, en el sentido de que debe entenderse –precisamente– como en riesgos de trabajo; no veo impedimento en que la Ciudad de México si quiere establecer un subsidio o una exención para las empresas que tengan menos accidentes de trabajo en la capital, con eso cumple lo que está diciendo su Constitución.

No se valdría y es lo dicho por el proyecto, es que ella señale cuál es un riesgo de trabajo porque eso está en la legislación federal y eso no lo puede hacer. O de ninguna manera establecer un seguro que lo ubique en seguridad social que puede ampliar, correcto; pero no puede alterar las cuotas obrero-patronales que están en la Ley del Seguro Social; entonces, entiendo que esa interpretación conforme está en el proyecto; entonces, lo modificaría en ese sentido, si es que recogí bien las inquietudes de las señoras y de los señores Ministros. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, está a su consideración con las modificaciones que ha señalado el Ministro Laynez. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Vengo con el proyecto tal cual fue presentado, entiendo que el señor Ministro ponente, —si es que me equivoco, me parecería conveniente esclarecerlo— sólo se agregaría, si es que este Tribunal Pleno decide que esta parte no es inválida; estoy por la invalidez; entiendo que una acción de inconstitucionalidad se acercan muchos puntos a la posibilidad de cuestionar, más la realidad en los hechos nos demostrará cuando las disposiciones —aquí contenidas— tengan una regulación secundaria o en acciones concretas que afecten los intereses particulares de quienes creen que una invasión de competencia, pues en amparo recogeremos estos argumentos; y lo dicho en una acción de inconstitucionalidad no supone —por sí mismo— una validación anticipada o de todo el capítulo.

Soy de los que cree —y estoy seguro— que el desarrollo de todas estas competencias —en lo concreto— generará los diferendos y planteamientos que, por vía del amparo, el Poder Judicial recibirá y, salvo la orientación que pudiere quedar en una acción de inconstitucionalidad meramente declarativa, tendrá la libertad absoluta el tribunal que conozca para resolver sobre su validez constitucional, ya por otro formato, el del amparo.

Reitero, estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto, y no sé si el señor Ministro ponente va a modificarlo para declarar la validez o sólo si el Tribunal Pleno lo ordena, cambiaría, para saber qué votar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente para manifestar que estoy de acuerdo con la propuesta modificada del proyecto, por las razones que ya se han invocado aquí por las señoras y los señores Ministros. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez ¿algún comentario?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Únicamente, porque me parece que la precisión que ha hecho el Ministro Pérez Dayán es fundamental.

Después de la Constitución local vendrán las legislaciones secundarias o los programas o los reglamentos, y –efectivamente– diría no solamente por la vía de amparo, –como él bien lo señaló–; en acción de inconstitucionalidad contra una legislación secundaria, aun contra un reglamento; sí, al desarrollar cualquiera de estos principios, invade el ámbito competencial; esto no está vedado porque validemos este capítulo el día de hoy en la parte competencial; sobre todo porque se va a enriquecer con esas argumentaciones y porque el proyecto es claro en señalar; se trata de la fijación de políticas, de promoción y de protección que va a hacer, pero nunca de regulación de las relaciones laborales, como están previstas en el artículo 123 y en la Ley Federal del Trabajo.

Creo que eso es muy importante, esto no es una carta abierta, una carta en blanco para que se pueda desarrollar, por eso di un ejemplo –que me parece importante– con el seguro de desempleo;

aun cuando no forme parte de los derechos de seguridad social; si a la hora de establecerlo, una legislación local pretende que es una potencialización del derecho a la seguridad social, pero altera las aportaciones de trabajadores o patrones, lógicamente es inconstitucional, no puede hacerlo, tendrá que ser con recursos presupuestarios, está en su libertad de establecer un seguro de desempleo con recursos presupuestarios; creo que es muy importante hacer esa aclaración. En la propuesta incluiría – entonces– validar el numeral 8 también en la propuesta. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Resulta que la modificación –nada más para aclaración– propone invalidar una porción del numeral 8 ¿señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Ya no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Ya no? ¿Eso sí se modificó?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Tomando en cuenta que está repitiendo exactamente el texto constitucional federal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ese es mi criterio. Muy bien, vamos a tomar la votación, entonces, ahora sí.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del apartado en términos generales, apartándome de los párrafos 416

y 417; y en cuanto al apartado B del artículo 10, conforme a lo ya anunciado previamente en mi intervención.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con la propuesta que acaba de someter a nuestra consideración el señor Ministro Laynez, por la validez, con diferentes razones.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En contra, y haré voto particular.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy con el proyecto modificado, me reservaría un voto, en su caso, concurrente una vez que se elabore el engrose.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra, por la invalidez del artículo 10, apartado B; anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra, y por la invalidez como lo proponía el proyecto original.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Igual, en los mismos términos, con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que, por lo que se refiere al reconocimiento de validez de los numerales 1, 2 y 3 del apartado B del artículo 10 impugnado, existe una mayoría de ocho votos; y por lo que se refiere al reconocimiento de validez de los numerales

4 y sus incisos, así como 5, 6, 7 y 8, existe una mayoría de siete votos al respecto; la señora Ministra Piña Hernández reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Cossío Díaz vota a favor pero por diversas razones; y los señores Ministros Luna Ramos y Medina Mora anuncian voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. En ese sentido, queda sin votación suficiente para la invalidez, son siete votos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Del reconocimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero hay un reconocimiento, desde luego, pero respecto de los preceptos que se determinaban o se pretendían validez, hay otros votos que propondrían la invalidez que no tienen suficiente votación.

EN ESE SENTIDO, QUEDA APROBADO ASÍ.

Continuamos, señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. El siguiente es el apartado 11, son las impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal. El artículo impugnado es el 44 de la Constitución Política de la Ciudad de México, que tiene dos apartados: el A, de la Fiscalía General de Justicia y el B, que se refiere a la competencia.

Los argumentos de invalidez de la Procuraduría, consisten en que, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional, el Congreso es el único que puede legislar en materia procedimental

penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales ya prevé la forma y supuestos en que los particulares pueden ejercerla, y las entidades federativas tienen proscrito legislar o reiterar aspectos ya regulados en el Código Nacional.

El proyecto propone una invalidez parcial, toda vez que, conforme a los precedentes de este Máximo Tribunal, las entidades federativas pueden emitir cierta legislación complementaria pero, sobre todo, orgánica, que tenga que ver con la organización de las instituciones y sus competencias sin invadir las cuestiones eminentemente sustantivas del Código Nacional.

En esa tesitura, el proyecto propone declarar inconstitucional el artículo 44, apartado B, numeral 1, inciso o), que dice textualmente: “Definir criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley que rijan la materia”, porque –precisamente– los criterios de oportunidad están regulados y desarrollados en el Código Nacional.

Quiero hacer mención de algunos de los incisos –del d) al h)– que hablan de establecer lineamientos, protocolos y controles en diferentes materias; realiza también aquí el proyecto una interpretación conforme –en la página 203 del proyecto lo tienen– en el que estos protocolos o estas reglas o controles –por ejemplo– para asegurar la detención y cadena de custodia, o cuando se tiene que coordinar con otras instituciones locales para asegurar la cadena de custodia –por dar sólo algunos ejemplos– serían constitucionales siempre que los contenidos se dirigen únicamente a ordenar cuestiones internas u orgánicas y no de otra índole. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Tienen la palabra, señores Ministros. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Coincido con el proyecto en cuanto a la calificación de validez del artículo 44, apartado A, numeral 1, y también respecto al inciso o), que acaba de identificarnos el señor Ministro ponente; sin embargo, creo que son inválidos los incisos a), c), d), e), f), g), y h), no me parece que sean normas complementarias; me parece que se están introduciendo algunos elementos sustantivos, como pueden ser los relacionados con cadena de custodia o las medidas de protección a las víctimas; creo que estos son aspectos sustantivos que están reservados a la Federación en su competencia para crear el Código Nacional de Procedimientos Penales o la legislación procesal única, por lo cual coincidiré con esas dos partes del proyecto, y estaré por la invalidez de los incisos que acabo de señalar. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy de acuerdo con los apartados del proyecto; simplemente estoy por la invalidez del numeral 3, del apartado A, del artículo 44; del inciso a), numeral 1 del apartado B del artículo 44, por las razones que acaba de expresar el Ministro Cossío. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera referir el criterio que se adoptó por unanimidad en este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 21/2016, que se ocupó de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, –fue bajo la ponencia de la Ministra Piña–; ahí determinamos que, cuando se trata de cuestiones procesales, aun cuando se incluyan como facultades de una procuraduría o fiscalía, de normas de carácter formal y materialmente orgánicas, –no es el caso, pero aun si fuera el caso– resultarían invasivas de la esfera de reserva al Código Nacional.

Estoy exactamente en la misma posición que planteó el Ministro Cossío; para mí, hay razones suficientes para invalidar los incisos a), c), d), e), f), g) y h) del artículo 44, apartado B, numeral 1. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. A diferencia de lo que propone el proyecto, pienso que es fundado el concepto de invalidez por lo que hace al artículo 44, apartado A, numeral 3, en la parte que dice: “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”, y me sumo a la solicitud de invalidez de las disposiciones ya leídas, precisamente porque el precedente

que ha citado el señor Ministro Medina Mora fue contundente al establecer que a las entidades federativas les está proscrito desarrollar contenidos ya previstos en el Código Nacional, decisión que fue tomada por unanimidad de votos. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. También me pronunciaría por la invalidez de la totalidad de las normas que se impugnan en este apartado.

Se ha señalado, el artículo 44, apartado A, numeral 3, regula el ejercicio de la acción penal ante los tribunales y la posibilidad de que los particulares, en los casos determinados, puedan ejercer esta acción penal; este es un aspecto que creo está estrictamente reservado a la legislación nacional y, aunque reitera de manera textual lo establecido en el artículo 21 constitucional, creo que aquí es un problema de competencia para legislar sobre el tema.

Por lo que hace a los demás numerales del artículo 44, apartado B, en los incisos a), c), d), e), f), g) y h), se refiere también a aspectos regulados en el Código Nacional a cabalidad; es decir, me parece que estos aspectos tampoco van en el espacio que dejamos en algunos precedentes para la intervención de las legislaturas locales, porque señalamos que se debería de tratar de normas necesarias para implementar las disposiciones del Código Nacional. Me parece que estos aspectos están regulados de manera suficiente en el Código Nacional, y no se trata de normas que tengan esa finalidad de implementar las disposiciones del

Código Nacional; en consecuencia, me sumaría a la invalidez de estas disposiciones. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. En el mismo sentido, en obvio de repeticiones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más, señores Ministros? ¿No hay más intervenciones? Estaría de acuerdo con la declaratoria de validez del artículo 44, apartado A, numeral 3; incluso, coincido con el artículo 44, apartado B, numeral 1, inciso o), que se propone su invalidez; pero no coincidiría –como se propone en el proyecto, y algunos Ministros lo han dicho– reconocer la validez del artículo 44, apartado B, numeral 1, en los incisos a), c), d), e), f), g) y h); para mí, esos están totalmente invadiendo la facultad federal, conforme al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro. Nada más para manifestar que estoy en la misma línea de lo dicho aquí, particularmente en las porciones normativas que indicó el Ministro Pardo. Me parece que, de acuerdo a los precedentes, invaden las atribuciones exclusivas para considerarse en el Código Nacional correspondiente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Atendiendo al precedente citado, en donde –efectivamente– nos pronunciamos y siendo congruente con mi voto. Estoy de acuerdo con la invalidez que aquí se señaló, que debe introducirse, en el entendido que lo hago con reserva por el criterio que he sostenido, de que cuando se reiteran exactamente las porciones normativas, no necesariamente deben invalidarse; en ese punto sigo reservando mi criterio, pero votaré entonces, por la invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En el mismo sentido que el Ministro Pardo, por la invalidez de las normas y siguiendo el precedente que –precisamente– citó el Ministro Medina Mora. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. ¿Alguien más? Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Elaboraría y me sumaría al proyecto, por la invalidez del 44, apartado B, numeral 1, incisos a), c), d), e), f), g), h) y o), estaba propuesto, y entiendo que hay decisión de la mayoría en el apartado A, numeral 3, la porción normativa que dice: “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”, entendería que también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Estaría en contra, señor Ministro Pardo?

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Entiendo que el señor Ministro Pérez Dayán expuso su opinión en el sentido de que sólo fuera esa poción normativa; mi postura es que debiera invalidarse por completo el numeral 3 del apartado A del artículo 44. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. En cambio, reitero que –para mí– ese apartado A, numeral 3, sólo repite lo que dice textualmente la ley; por lo tanto, no lo considero motivo de inconstitucionalidad, así ha sido mi criterio en general. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Para facilitar las cosas, señor Ministro Presidente, estaría por la invalidez absoluta del numeral 3 cuestionado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tomemos la votación, entonces, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es que todavía no les quedó claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor, señor Ministro Laynez.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Estábamos hablando del B.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si es tan amable, señor Ministro, para que nos quede claro.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Los incisos ya están, creo que fuimos claros, de cuáles son, el a), c), d), e), f), g), h) y o), tienen que salir y ser declarados inconstitucionales.

En cuanto al artículo 44, apartado A, que se refiere a la Fiscalía General, el numeral 3, me parece que es la Constitución la que establece los distintos poderes institucionales de la Ciudad de México, el hecho de que señale que “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”, no hay absolutamente ninguna invasión.

Y el otro, reitera lo que dice la Constitución, pero es cierto que, conforme a precedentes, propondría suprimir la porción normativa siguiente: “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”, aunque lo diga la Constitución, hemos dicho que no puede reiterarlo en esta materia específica de procesal penal y, además, está ya desarrollado en el Código Nacional.

Entonces, el proyecto propondría la porción normativa a partir de “La ley”. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. ¿Alguna otra observación, señores Ministros? Vamos a tomar la votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Vengo con el proyecto en las invalideces que venía declarando, pero del artículo 44, apartado B, numeral 1, todos los incisos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado, pero incluyendo la invalidez total del numeral 3, del apartado A, del artículo 44.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Igual, también por la invalidez del numeral 3 completo, del apartado A del artículo 44 y lo que ya aceptó el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado, incluyendo la primera parte del numeral 3, artículo 44, apartado A.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Estoy de acuerdo con reconocer la validez como proponía el proyecto, del artículo 44, apartado A, numeral 3, estoy de acuerdo con eso; para mí, no es inválido; y coincido en la invalidez del artículo 44, apartado B, numeral 1, inciso que originalmente ya traía el

proyecto proponiendo la invalidez, más la invalidez del artículo 44, apartado B, numeral 1, en sus incisos a), c), d), e), f), g) y h).

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, consistente en declarar la invalidez del artículo 44, apartado B, numeral 1, incisos a), c), d), e), f), g), h) y o); por otra parte, por lo que se refiere al artículo 44, apartados A, numeral 3, en cuanto a declarar la invalidez únicamente de la porción normativa “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”, existe una mayoría de nueve votos, de los cuales, cuatro de los señores Ministros votan, incluso, por la invalidez total de ese numeral 3; con voto en contra por reconocimiento de validez de los señores Ministros Cossío Díaz y Presidente Aguilar Morales, conforme a la propuesta original.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor Ministro Presidente, me sumaría a la invalidez total del numeral 3, porque esto es materia penal y así hemos votado en los precedentes, si es tan amable, que tome nota la Secretaría. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tome nota la Secretaría, entonces, por favor, repítame la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Por lo que se refiere a este numeral 3, del apartado A

del artículo 44, hay nueve votos sumados, tanto invalidez total como parcial, por la invalidez parcial, y de esos nueve hay cinco por la invalidez total de los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está bien. Entonces, en ese sentido, ¿así queda señor Ministro Laynez?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Voté por la invalidez de todo el numeral 3, para facilitar las cosas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, QUEDA APROBADO, EN SUS TÉRMINOS, CON LA VOTACIÓN QUE NOS HA SEÑALADO EL SEÑOR SECRETARIO.

¿Alguna aclaración quieren, señores Ministros, que se haga?
Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Una dada nada más, señor Ministro Presidente. De acuerdo con la votación, entiendo que sólo se invalida la porción normativa que propuso el Ministro Laynez, no todo el numeral 3.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No todo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuamos, señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Ejecución de penas y reinserción social, se encuentra en la página 207 a 214 del proyecto.

Voy a ser muy breve, porque se impugnan los artículos 11, apartado L, párrafo segundo, y 45, apartado B, numerales 1 al 6, es toda la parte de ejecución penal. El argumento –ya lo sabemos– es la invasión de competencias conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c). El proyecto propone la inconstitucionalidad total de este artículo 11, apartado L, párrafo segundo, y el 45, apartado B, numerales 1 al 6.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración. ¿Es el artículo 11, señor Ministro? ¿No está involucrado también el artículo 45 en este estudio?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, artículo 11, apartado L, párrafo segundo, y el 45, apartado B, numerales 1 al 6.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto. Que también se propone su invalidez, –entiendo– señor Ministro.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí. 11, apartado L.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, y 45, apartado B, numerales del 1 al 6, porque determina los principios que rigen la procedencia de la prisión preventiva.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es correcto, así está en el proyecto. Omití decirlo en mi presentación, perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, esa es la propuesta, señoras y señores Ministros. ¿Alguna observación al respecto? ¿No hay observaciones? ¿En votación económica lo aprobamos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA PROBADO, EN CONSECUENCIA.

Seguimos, por favor, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Señor Ministro Presidente, iniciaríamos ahora el apartado C, que son impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor Ministro Presidente, creo que falta “Justicia para adolescentes”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El 45, pero el apartado B, numeral 7, señor Ministro, es la parte final de ese considerando.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Se propone la inconstitucionalidad del artículo 45, apartado B, numeral 7.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Porque propone un sistema de justicia para adolescentes que está reservado al ámbito competencial del Congreso de la Unión. ¿En efecto, señor Ministro Laynez?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es correcto. Conforme a los precedentes, las entidades federativas tienen proscrito legislar o repetir contenidos previstos en la legislación que emite el Congreso de la Unión en diversas cuestiones penales, pero – sobre todo– en justicia para adolescentes; y este artículo prevé postulados del sistema de justicia para adolescentes, a quienes aplica qué principios se toman en cuenta, que el internamiento sólo aplica a mayores de 14 años, etcétera, que están en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes; si bien retoma algunas cuestiones generales, no lo hace textualmente; por lo tanto, el proyecto propone invalidar este artículo 45, apartado B, numeral 7.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Está a su consideración. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO, ENTONCES, EL ARTÍCULO 45, APARTADO B, NUMERAL 7.

Ahora sí, continuamos, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Es el apartado C, que son: “Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización

interiores”. Partiendo de la premisa de que tal y como sostuvimos en la controversia constitucional 32/2005, las entidades federativas tienen plena autonomía para que sin transgredir los principios establecidos en la Constitución Federal, resuelvan con libertad en las materias que la propia Norma Fundamental les ha reservado competencia; siempre y cuando, en ejercicio de la libertad configurativa, no se contradiga o se haga incompatible con el contenido de la Constitución, los derechos humanos y la jurisprudencia y criterios de esta Suprema Corte de Justicia.

El primer punto es la “Revocación de mandato”, y en esta se impugna el artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en su numeral 5, donde se prevén los mecanismos de democracia directa y se introduce la revocación de mandato; se desarrolla posteriormente, en el apartado G, en específico, esta facultad o se prevé el derecho de los ciudadanos a solicitar la revocación del mandato de los representantes electos cuando así lo demande, al menos un diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.

La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate; esas son las disposiciones impugnadas.

Es cierto que la Procuraduría General de la República, basándose en las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y 8/2010, resueltas por la Suprema Corte de Justicia, sostiene que la Constitución Federal no prevé la figura de revocación de mandato popular, por lo que su inclusión en la Constitución local implica un

nuevo sistema de responsabilidad y, conforme a la argumentación de la accionante, la revocación de mandato supone una nueva vertiente de responsabilidad cuando la Constitución Federal sólo reconoce la responsabilidad política, penal, civil y administrativa, y que, a través de ellas, se pudiese llegar a la destitución de los funcionarios a quien aplicaría, por lo tanto, no puede agregarse otra.

El proyecto solicita a este Tribunal en Pleno apartarnos de los precedentes que hasta ahora han sido votados por este Máximo Tribunal y adoptar un nuevo criterio. Me parece que la Procuraduría General de la República equipara incorrectamente a un medio sancionatorio la revocación de mandato como una causa generadora de la terminación del mandato.

En el proyecto se propone a este Tribunal en Pleno que son muchas las diferencias entre la revocación de mandato y el juicio político, con el que nos lo compara –por ejemplo– la Procuraduría. La revocación de mandato no es una causa, o sea, no es una vía de responsabilidad administrativa, la revocación de mandato, al menos como se estableció en la Constitución Política de la Ciudad de México no lleva una serie de causales específicas o de tipos administrativos, conforme a los principios de tipicidad y de taxatividad, en la que un funcionario incurra en una de esas causales y tenga o sea sujeto de una responsabilidad administrativa, como puede ser una multa, una inhabilitación o, en este caso, la destitución.

El proyecto considera que la revocación de mandato es una forma de democracia directa y no una forma de responsabilidad

administrativa; esta nueva reflexión, además, —me parece— viene al caso en el momento, una vez que en la Constitución, tanto Federal como en la local, se permite —por ejemplo— la reelección consecutiva de legisladores o de presidentes municipales, puesto que las argumentaciones originales de esta Suprema Corte, al equiparar la responsabilidad partían de cargos que no podían ser prorrogados y tenían una duración muy específica.

Creemos que en el nuevo contexto constitucional, un funcionario, sobre todo los que están sujetos a reelección tienen períodos amplios para ejercer el cargo y que esa ya no es una razón para señalar que no puede haber otra figura más que les impida concluir el cargo.

Y un argumento adicional, el Título Cuarto de la Constitución — desde nuestro punto de vista— no es un límite absoluto a la configuración legislativa de las entidades para determinar la duración en estos cargos de elección popular, tanto el juicio político como la declaración de procedencia, como la responsabilidad administrativa o civil. El título cuarto se refiere a las autoridades federales; y a las locales por violación a leyes federales, únicamente en esos casos es donde, conforme al título cuarto constitucional señala, específicamente, cuando —tratándose de violación a leyes federales— un funcionario local va a ser sujeto de un juicio político por las Cámaras federales; por lo tanto, es incorrecto que estas cuatro responsabilidades —digamos— abarquen la totalidad de los tres niveles de gobierno, aun el sistema anticorrupción, que —como todos sabemos— es el desarrollo de la responsabilidad administrativa, no es política, no es civil, puede ser penal cuando conlleve un efecto resarcitorio,

además a una responsabilidad penal, pero fundamentalmente es el desarrollo de la responsabilidad administrativa.

Por estas razones, considera el proyecto que debe declararse constitucional esta figura. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Este es un tema realmente relevante, es una novedad –creo– sujeta a nuestra consideración. Vamos a tener una sesión privada, hay asuntos interesantes que tenemos que resolver y consultar con el Pleno en privado.

Por lo tanto, voy a levantar la sesión; los convoco, señoras y señores Ministros, a la sesión pública ordinaria el día de mañana, a las diez treinta de la mañana, por favor, en este recinto. Se levanta la sesión, y continuaremos con una sesión privada.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:55 HORAS)