

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 26 DE AGOSTO DE 2024.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

<p>75/2024</p>	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LEYES DE INGRESOS DE MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2024, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DE DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTICUATRO.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p>	<p>3 A 16 RESUELTA</p>
<p>99/2023 Y SU ACUMULADA 100/2023</p>	<p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTADO DE NAYARIT, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL FONDO DE AHORRO PARA EL RETIRO DIGNO DE LAS TRABAJADORAS Y DE LOS TRABAJADORES DEL MENCIONADO ESTADO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DE DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p>	<p>17 A 59 RETURNADAS</p>

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 26 DE AGOSTO DE 2024.

ASISTENCIA:

PRESIDENTA: SEÑORA MINISTRA:

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
LORETTA ORTIZ AHLF
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
LENIA BATRES GUADARRAMA
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:25 HORAS)

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Buenas tardes, señoras Ministras y señores Ministros. Se abre esta sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dé cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto

de acta de la sesión pública número 78 ordinaria, celebrada el jueves veintidós de agosto del año en curso.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Está a su consideración el acta. Si no hay algún comentario, consulto ¿si la podemos aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
75/2024, PROMOVIDA POR LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE
DIVERSAS DISPOSICIONES DE
LEYES DE INGRESOS DE
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE
OAXACA PARA EL EJERCICIO
FISCAL DE 2024.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE LAS LEYES DE INGRESOS DE DISTINTOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EJERCICIO FISCAL 2024, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

TERCERO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA Y CONFORME A LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL APARTADO VII DE ESTA DETERMINACIÓN.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA, ASÍ COMO EN EL

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Someto a consideración de este Pleno los apartados de competencia, precisión de las normas reclamadas, oportunidad, legitimación, y causas de improcedencia. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias. Únicamente para hacer reserva (como lo hago en estos asuntos) sobre la legitimación de la CNDH para impugnar normas de carácter tributario distinto de lo que garantiza el acceso a la información pública. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Con esta reserva, consulto si podemos aprobar estos apartados en votación económica de los presentes (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

QUEDAN APROBADOS EN ESOS TÉRMINOS.

Pasaríamos al estudio de fondo. Este tiene dos apartados, Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. Efectivamente, el estudio de fondo se divide en dos grandes apartados. Comenzaré por exponer a ustedes el primero que está identificado como tema A), y se denomina: “Cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias y certificaciones no relacionados

con el derecho de acceso a la información pública”. Tal como la mayoría de este Tribunal Pleno ha reiterado en múltiples asuntos, las normas que prevén la expedición de documentos en copias y certificaciones no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública deben ser analizadas a la luz del principio de proporcionalidad tributaria, en tanto esto no significa una potestad de carácter gratuito. Las normas impugnadas en el caso concreto se califican de inconstitucionales, en tanto no es posible aseverar con los datos proporcionados por la legislación que las cantidades fijadas por su creador guarden proporción con el costo de los servicios prestados por los municipios, pues es a todas luces claro que el Congreso omitió justificación alguna para fijar sus montos. Esto es lo que corresponde al tema A), señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muchas gracias. ¿Alguien tiene alguna observación? Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Yo estaría votando en contra de este apartado, dado que se propone invalidar porciones normativas de Leyes de Ingresos de diversos Municipios de Oaxaca, relativas a las tarifas por copias simples y certificadas, considerándose desproporcionales. En el proyecto se considera que las tarifas por la reproducción de copias simples o certificadas no son acordes con los montos erogados por los municipios para brindar el servicio; sin embargo, no se expone ningún parámetro utilizado para llegar a esta conclusión; es decir, no se indica cuál es el costo verdadero que representaría para la

autoridad el sacar las copias (ya sean simples o certificadas), y conocer esa medida sería indispensable para determinar si, en efecto, las tarifas referidas son desproporcionadas o no. Debería tomarse en cuenta que el costo de las copias también puede incluir el salario de las personas servidoras públicas por el tiempo que tardan en fotocopiar un documento, así como el desgaste que sufre los equipos utilizados para ese fin cuando son propiedad de un municipio, o la renta que se paga al arrendador de equipos o el pago de servicios como: electricidad, internet, licencias de software, etcétera.

Contrario a lo que propone el proyecto, la expedición de copias certificadas no son un servicio instantáneo que se agote en un solo acto, pues implica búsqueda de información, foliado, emisión de fotocopias y su cotejo con el original, además del costo de insumos, que no necesariamente es cubierto por los recursos fiscales del municipio, pues el fotocopiado de información es un servicio extraordinario que se presta a solicitud de parte interesada, es decir, no forma parte de las actividades ordinarias del municipio, de manera que su costo debe cubrir preponderantemente, o debe ser cubierto preponderantemente con los recursos provenientes de los derechos que se cobran por ese servicio, pues ello le permite contar con un aparato administrativo que facilite la prestación de ese servicio de manera adecuada. En ese sentido, antes de resolver este asunto, tendría que llamarse a los municipios involucrados para que opinen o aporten elementos que permitan determinar si el costo efectivamente representa (para prestar ese servicio de fotocopiado) el señalado y, cómo se sustenta; de este modo, la Suprema

Corte estaría resolviendo que las tarifas son desproporcionadas, sin contar con un parámetro claro, pues se desconoce el costo que efectivamente representa para el municipio o estos municipios prestar el servicio de fotocopiado. Lo que implicaría, pues, una decisión discrecional y prácticamente arbitraria.

Cabe señalar que en otras entidades federativas existen leyes de ingresos municipales vigentes en este momento, que por el servicio de fotocopiado contemplan costos superiores a los previstos por las normas que se están impugnando; por ejemplo, en Aguascalientes se cobra a \$32 (treinta y dos pesos) el legajo de copias certificadas, de uno a diez hojas; en el Municipio de Frontera, Coahuila, \$102 (ciento dos pesos) por copia certificada; en Torreón, Coahuila, \$73 (setenta y tres pesos) por la primera copia, \$42 (cuarenta y dos) por la subsecuente y \$127 (ciento veintisiete) por copia certificada; en Durango, tres unidades de medida de actualización, que representan \$325 (trescientos veinticinco pesos) por copia certificada; en Guadalajara, \$64 (sesenta y cuatro pesos) por copia certificada; en Cuernavaca, \$434 (cuatrocientos treinta y cuatro) pesos por certificación del legajo de hasta veintinueve fojas; y, en Querétaro, \$135 (ciento treinta y cinco pesos) por copia certificada. En contraste, los municipios implicados en este asunto cobran entre \$4 (cuatro pesos) y \$5 (cinco pesos) por copia certificada; razón por la cual estaría votando en contra de este apartado. Muchas gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Alguien más? Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. En este apartado estoy a favor de proyecto, pero con consideraciones adicionales, ya que, con excepción del numeral 111, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el dos mil veinticuatro los artículos reclamados no son claros en cuanto a si el monto de la cuota será por hoja o por legajo, por lo que (a mi juicio) se vulnera el principio de seguridad jurídica. Asimismo, el artículo 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatecas Atlas, Distrito de Ejutla, Oaxaca para dos mil veinticuatro, también viola dicho principio, toda vez que no se especifica si la cuota se calculará en pesos o en unidades de medida y actualización.

Por otra parte, considero que en el caso no son aplicables los precedentes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 19/2023, 54/2023, 55/2023, 18/2023 y su acumulada 25/2023, ya que las normas analizadas en dichos asuntos establecían cobros por el servicio de búsqueda de documentos y no así por la expedición de copias simples y certificadas, por lo que me separo de la cita de estos precedentes. Con estas consideraciones, votaré a favor de proyecto. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor, con consideraciones distintas.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: En contra.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto, pero con razones concurrentes. No comparto todas las que están en el proyecto y tendría otras adicionales.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra y con voto particular.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: De acuerdo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta; la señora Ministra Ortiz Ahlf, por razones distintas; la señora Ministra Ríos Farjat, por razones concurrentes adicionales; voto en contra de la señora Ministra Batres Guadarrama y del señor Ministro Laynez Potisek, quien anuncia voto particular.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Pasaríamos al siguiente tema, Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con todo gusto, señora Ministra Presidente. Tema B), establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica. Sobre este segundo tema, el proyecto divide, a su vez, el estudio en dos subapartados: uno de ellos, atinente a las infracciones por escándalo en la vía pública o generar molestias, y número 2), infracciones por faltar al respeto con agresiones verbales o injurias. En el subapartado identificado con el inciso 1), se examinan disposiciones generales que prevén infracciones por realizar escándalos en la vía pública o generar molestias, que es al que me referiré por ahora.

El proyecto propone declarar la invalidez de los artículos combatidos, pues se estima que la redacción de las normas abre un amplísimo margen de apreciación de la autoridad para determinar de manera discrecional y subjetiva qué tipo de escándalo o ruido actualizaría al supuesto jurídico, dando lugar a sancionar al presunto infractor, generando incertidumbre para los gobernados.

Por su parte, en el subapartado identificado con el inciso 2), se examinan normas que imponen multas por faltar al respeto o agredir verbalmente a una autoridad. Tal como recientemente determinó este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 45/2024 y su acumulada 51/2024, resueltas el doce de agosto de dos mil veinticuatro, las disposiciones examinadas permiten que las autoridades califiquen de forma discrecional qué tipo de actos causan ofensas y como qué faltas de respeto o agresiones verbales

encuadran en alguno de los supuestos para que el presunto infractor resulte acreedor de una sanción. Todo esto, (se reitera) genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos conocidos con anticipación sino se circunscriben a un ámbito estrictamente personal, lo que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona atendiendo a su propia estimación de la ofensa.

Por lo anterior, conforme a precedentes, se propone declarar la invalidez de las disposiciones aquí impugnadas, permitiéndome hacer de su conocimiento que el proyecto lo generé, precisamente, tal cual lo ha definido la mayoría de este Tribunal Pleno, por lo cual yo estaría, única y exclusivamente, en contra de declarar la invalidez de las normas que prevén multas por escándalos en la vía pública por generar molestias, por así haberlo hecho en precedentes. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más?
Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchas gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy de acuerdo con la propuesta del subapartado 1), consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados en este apartado por ser violatorios del principio de taxatividad; sin embargo, no comparto la invalidez del artículo 123, fracción VI, inciso dd), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, en el que se prevé una sanción por asumir en la vía pública

actitudes que atenten en contra del orden público, ya que contiene una redacción distinta al resto de las normas analizadas en este apartado y porque este Pleno ya reconoció la validez de un artículo similar al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019.

Por otra parte, comparto la invalidez del artículo 187, fracción III, inciso mm), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, pero por diversas consideraciones. Primero, porque, en mi opinión, genera inseguridad jurídica en cuanto a lo que debe de considerarse como por las palabras “vagos y malvivientes”, esto es, al ser omisa la norma en darle contenido a estos términos brinda espacio al aspecto subjetivo de cada persona, atendiendo a su propia estimación, lo que genera un amplio margen de apreciación al operador jurídico para la actualización del supuesto normativo y, en segundo lugar, porque dicha imprecisión podría impactar incluso en una forma de discriminación. Es cuanto, Ministra Presidenta. Muchas gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Muchas gracias, Ministra Presidenta. Estoy a favor de la consulta, conforme lo he votado en precedentes; sin embargo, en relación con el artículo 187, fracción III, inciso mm), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, en términos similares a como lo he sostenido cuando resolvimos las acciones de inconstitucionalidad 7/2022, 11/2022, 81/2023 y 135/2023, me

parece que la infracción consiste en que poner en riesgo la seguridad de las personas con acciones u omisiones que favorezcan el ocultamiento o acechanza de vagos y malvivientes genera un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de personas que por su situación especial de desventaja y vulnerabilidad ocupan espacios públicos.

Lo anterior, toda vez que los adjetivos “vagos y malvivientes”, en el contexto de la disposición en comento, no constituyen categorías neutrales y prejuzgan sobre las condiciones particulares de personas que se encuentran en un estado de necesidad.

Por esta razón, estimo que el artículo al que me he referido no solo vulnera el principio de seguridad jurídica, como lo sostiene el proyecto, también transgrede el principio de igualdad y no discriminación. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En general, estoy de acuerdo con el sentido de la propuesta y por declarar la invalidez de las normas impugnadas, con algunas razones adicionales. Específicamente, en relación con este artículo 187, fracción III, inciso mm), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, si bien coincido que dicho precepto es contrario al principio de seguridad jurídica, ya que su redacción resulta en un amplio margen de apreciación para que la autoridad municipal determine de manera discrecional

cuándo o qué implica que una persona ponga en riesgo la seguridad de las personas mediante acciones u omisiones que favorezcan el ocultamiento o la acechanza de vagos y malvivientes que impidan el libre tránsito, adicionalmente, estimo que tal disposición produce un efecto de discriminación indirecta, puesto que podría traducirse en la validación de un estereotipo que arraiga una preconcepción negativa de personas que viven en situación de calle o que por su condición social se encuentran en circunstancias de desventaja, a las que el precepto los denomina como “vagos y malvivientes”.

Además, coincido con la invalidez del resto de los artículos impugnados en el sentido de que sancionan con multas el causar escándalos en la vía pública, causar molestias y asumir en la vía pública actitudes que atenten contra el orden público, ya que, en congruencia con mis votaciones en precedentes, como la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y la 94/2020, en mi opinión, dichas disposiciones al no describir con suficiente precisión las conductas que prohíben ni establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos o qué es molesto o qué es dañino, o las actitudes que atenten contra el orden público, propician un amplio margen de apreciación para establecer de manera discrecional y subjetiva qué actos o conductas, en concreto, serán motivo de sanción, así como el grado de afectación o molestia que también genere incertidumbre para los gobernados que pudieran estar, o de considerarse en estas hipótesis legales. Es tanto, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Con las reservas anunciadas, ¿podemos tomar votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS EN ESOS TÉRMINOS ESTOS DOS APARTADOS.

Y pasaríamos al de los efectos. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Claro que sí, señora Ministra. En el apartado de efectos y en consonancia con los precedentes, se propone que la invalidez surta los mismos a partir de la notificación de los puntos resolutive del fallo al Congreso local, y conforme al criterio mayoritario, exhortar al órgano legislativo para que no incurra en este mismo vicio de inconstitucionalidad en lo futuro.

Finalmente, que se notifique a todos los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas invalidadas. Con eso concluye el capítulo de efectos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Alguien tiene alguna observación? Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Ministra, (yo) estoy de acuerdo, pero me aparto de los efectos del exhorto al Congreso local.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Sí, igualmente, (yo) considero inadecuado e ineficaz, además, este exhorto, y creo que es suficiente con el pronunciamiento que tenga esta Corte.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Entonces, con la separación expresa tanto del Ministro González Alcántara, como de la Ministra Batres, en cuanto al segundo efecto precisado en cuanto a la exhortación al Congreso local, consulto ¿podemos tomar votación económica al respecto? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO ESTE CAPÍTULO.

¿Hubo algún cambio en los resolutivos?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Podemos aprobar los resolutivos en los términos que se leyeron? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR VOTACIÓN UNÁNIME Y, DECIDIDO EN DEFINITIVA ESTE ASUNTO.

Continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2023 Y SU ACUMULADA 100/2023, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTADO DE NAYARIT, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL FONDO DE AHORRO PARA EL RETIRO DIGNO DE LAS TRABAJADORAS Y DE LOS TRABAJADORES DE DICHO ESTADO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU ACUMULADA.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA LEY DEL FONDO DE AHORRO PARA EL RETIRO DIGNO DE LAS TRABAJADORAS Y DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

TERCERO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA SURTIRÁ SUS EFECTOS A LOS SEIS

MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT, DANDO LUGAR A LA REVIVISCENCIA A LA LEY DE PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ABROGADA MEDIANTE REFERIDO DECRETO.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NAYARIT, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Someto a consideración de este Tribunal Pleno los apartados de competencia, oportunidad, legitimación, causas de improcedencia y delimitación de la litis. ¿Alguien quiere hacer alguna observación? Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy a favor del proyecto que propone reconocer la legitimación de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit; sin embargo, considero que ese reconocimiento debe ir dirigido únicamente con relación a los conceptos de invalidez relacionados con una probable violación a los derechos humanos de los trabajadores que, según la metodología que utiliza el proyecto, se agruparon en el tema de la precisión de la litis relacionado con el régimen de pensiones; sin embargo, estoy en contra de reconocer legitimación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit para controvertir artículos de la ley impugnada con motivo de una

probable invasión de facultades exclusivas del Congreso de la Unión, de violaciones al procedimiento legislativo o de disposiciones relacionadas con temas meramente orgánicos del fondo de ahorro. En ese sentido, tanto en la legitimación como en las causas de improcedencia relacionadas con esta impugnación, estaría votando parcialmente a favor. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: A usted. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:
A favor.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: A favor.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: En los términos que acabo de señalar. Gracias.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:
Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, en términos generales, existe unanimidad de votos a favor de estos apartados, salvo por el que se refiere a la legitimación y causas de improcedencia, en relación con los cuales existe voto en contra de la señora Ministra Batres Guadarrama, por lo que se refiere a las comisiones de derechos humanos accionantes.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Pasaríamos al siguiente tema, Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con todo gusto, señora Ministra Presidenta. En el considerando VI, que correspondería ya al fondo, se analizan los argumentos enderezados a demostrar la incompetencia del Congreso del Estado de Nayarit para legislar en materia de sistemas de ahorro para el retiro y en materia de seguridad social para los trabajadores del sector privado, que se sintetizan en los párrafos 22 a 29, fojas 11 y 12 del propio proyecto, incluso, antes que los correspondientes a violaciones al proceso legislativo por ser un presupuesto procesal de funcionamiento.

A tal efecto, en el apartado intitulado “consideraciones previas”, se precisan diversos aspectos que se estiman relevantes sobre lo que se denomina Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Trabajadoras y Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit, AFORE, S.A. de C.V., al que me referiré en lo subsecuente como “el fondo de ahorro” para efectos de su identificación práctica.

La exposición del tema lleva a señalar que la creación del fondo de ahorro se previó por el legislador local como una entidad independiente en la modalidad de administradora de fondos para el retiro, comúnmente denominadas como AFORES, con el fin de lograr el propósito de la ley reclamada, consistente en implementar un régimen previsional de capitalización individual para los trabajadores de las entidades públicas y privadas patronales, así como para los trabajadores independientes. También se dice que, para lograr la Constitución del fondo de ahorro como un AFORE, el Gobierno del Estado de Nayarit ha implementado diversas acciones: destaca la creación de una sociedad anónima promotora de inversión de capital variable como vehículo económico transitorio y, posteriormente, una sociedad anónima de capital variable y un fondo de previsión social denominado AFORE Nayarit, que habría de ser administrado por AFORE XXI BANORTE, mediante la celebración de un contrato de administración integral con protección fiduciaria, cuyo objeto es, (se dice): iniciado el proceso de individualización de las cuentas de los trabajadores.

Por cuanto hace a la organización y funcionamiento del fondo de ahorro, destaco que la ley impugnada prevé diversas disposiciones relativas a la designación, remoción, remuneración, suplencia, renunciaciones y régimen de responsabilidades de los miembros de su junta directiva (todas ellas fiduciarias) y otras relacionadas con la estructura y atribuciones de sus comités y subcomités, los que (cabe apuntar) no solo están facultados para conocer de aspectos relacionados con la administración e inversión de los recursos

de los trabajadores, sino también de cuestiones relativas al otorgamiento, modificación, suspensión y cancelación de las propias pensiones. De todo lo anterior, se sigue que, en términos de la ley impugnada el fondo de ahorro no sólo opera como una AFORE, sino también como un organismo de seguridad social.

Precisado lo anterior, se analiza en primer término los conceptos de invalidez enderezados a demostrar que el Congreso del Estado de Nayarit, carece de atribuciones para legislar en su totalidad materias de sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes, los cuales se estiman fundados. Para arribar a tal conclusión se parte de considerar los siguientes aspectos fundamentales.

Primero, los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes forman parte integrante del sistema financiero del Estado Mexicano, esto se afirma al tener en cuenta que los sistemas de ahorro para el retiro constituyen un instrumento de ahorro interno para la inversión y generación de empleos así como un mecanismo para el ahorro personal de los trabajadores destinado a la obtención de una pensión al concluir su vida laboral activa; en tanto que las AFORES son entidades financieras encargadas de canalizar los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores a través de las sociedades de inversión especializadas en fondos de ahorro para el retiro, conocidas como SIEFORES, con el objeto de que cada trabajador obtenga un rendimiento sobre las aportaciones correspondientes.

Segundo. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas con competencia funcional propia, encargado de regular y supervisar el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes, dentro de las principales atribuciones que tienen legalmente conferidas por el Congreso de la Unión, se encuentra la relativa a expedir las normas generales a las que habrán de sujetarse las AFORES para su constitución, organización, funcionamiento y operación.

Tercero. El análisis armónico de lo previsto en los artículos 73, fracción X, 116, fracción XVI y 123, Apartado A, fracción XXIX y Apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, permite colegir que si bien las legislaturas locales están facultadas constitucionalmente para establecer un régimen previsional de capitalización individual para los trabajadores estatales y municipales, también es verdad que a juicio del presentante, ello no significa que puedan regular cuestiones relativas a la constitución, organización, funcionamiento y operación de una AFORE, dado que es una atribución exclusiva del Congreso de la Unión, legislar en toda la República, sobre intermediación y servicios financieros.

En suma, de admitir esa posibilidad se estaría frente a un sistema paralelo: uno federal y otro local a elección de un destinatario. Cabe apuntar que la anterior consideración no significa que las legislaturas locales estén impedidas para prever la creación de una AFORE con participación accionaria

del Gobierno del Estado con la finalidad de incentivar la economía local; sin embargo, los aspectos atinentes a su constitución, organización y funcionamiento, deben preverse en sus estatutos atendiendo (desde luego) a la normativa aplicable expedida por el Congreso de la Unión y por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, específicamente en lo que hace a los aspectos de intermediación y servicios financieros.

Con base en lo anterior expuesto, se propone declarar que el Congreso del Estado de Nayarit, carece de atribuciones (como lo realizó) para regular cuestiones relacionadas con la constitución, organización, funcionamiento de operación de un fondo de ahorro para el retiro de los trabajadores y trabajadoras del Estado Libre y Soberano de Nayarit, tal como lo sostiene la parte actora.

Por lo ya dicho y en razón con el siguiente argumento, igualmente se propone declarar fundado el concepto de invalidez en el que se sostiene que el Congreso del Estado de Nayarit, también carece de atribuciones para prever como sujetos del régimen previsional de la ley impugnada, a los trabajadores de entidades privadas (régimen obligatorio), y a los trabajadores independientes (régimen voluntario), ya que de conformidad con lo previsto en los preceptos constitucionales en comento, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de seguridad social para los trabajadores del sector privado y no asalariados, además de todos los aspectos ya expuestos en relación con la intermediación y los servicios financieros entre los

particulares y el Estado. Atendiendo a lo antes expuesto, más adelante se propone hacer una declaratoria dual respecto de lo fundado de estos argumentos.

Es en este contexto en que presento inicialmente este asunto, atendiendo el aspecto estrictamente competencial, que fue esgrimido por la accionante, que lo es la Comisión de los Derechos Humanos y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Esto es lo que contiene la parte fundamental de fondo de este proyecto, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministra Presidenta. Respetuosamente, yo estoy en contra de la metodología del proyecto y del proyecto en sí. En primer lugar, me parece que se omite el estudio del proceso legislativo. Para sostener esta metodología el proyecto argumenta que basta con analizar los argumentos sobre incompetencia del Congreso local para llegar a una invalidez genérica; sin embargo, en el estudio de fondo, el propio proyecto declara fundados los argumentos sobre incompetencia y esto no le alcanza para declarar la invalidez genérica, es hasta el apartado de efectos, y por extensión, que propone invalidar toda la ley impugnada.

En este sentido ¿qué pasaría si el estudio de fondo se aprobara en sus términos, pero una mayoría del Pleno votara

por no extender los efectos como se propone? Habría diversos conceptos de invalidez sin estudiar, por ello, me parece que el estudio del proceso legislativo es ineludible y debe realizarse antes del análisis competencial.

En cuanto a la facultad de regular la intermediación y servicios financieros, estoy de acuerdo que hay una invasión competencial, pero no en los términos del proyecto y sin que genere la invalidez total de la ley impugnada. Parto de la misma premisa que el proyecto, el Congreso de Nayarit pretendió crear una institución que es, tanto un organismo de seguridad social como una Afore, en ese sentido, comparto que existe una incompetencia por parte del legislador local para regular los aspectos constitutivos de un Afore, aunque para mí esta facultad está en el Congreso de la Unión y no en la CONSAR.

Fundamentar el argumento de incompetencia en el artículo 5, fracción II, de la Ley del SAR y en las competencias de la CONSAR, como sugiere el proyecto, implica definir un ámbito de competencias constitucionales desde la ley y no desde la propia Constitución. Para mí, el camino es al revés y la competencia que se invade es la del Congreso de la Unión, ejercida en la expedición de la Ley del SAR; sin embargo, me veo obligado a votar en contra por los efectos que se proponen.

Como admite el proyecto, el Estado de Nayarit puede crear tanto un organismo de seguridad social como una Afore. El problema de este caso es que la ley impugnada nombra al

fondo de ahorro como una Afore, pero en sustancia es un órgano de seguridad social. En esta medida, la única invalidez que encuentro es en aquellas disposiciones que caracterizan al fondo de ahorro, como una Afore y lo llevaría a operar como tal.

De este modo, su eliminación sería suficiente para remediar la invalidez competencial y con esto subsistiría el fondo como institución de seguridad social, cuya creación y regulación (reitero) es competencia del Congreso local. Además, a nivel fáctico, el Estado de Nayarit no ha invadido la competencia federal. Según narra el proyecto, mediante un acuerdo administrativo el diez de agosto de dos mil veintitrés, se empezó a instrumentar el nuevo sistema de seguridad social a través de la AFORE XXI BANORTE, la cual está autorizada ante la CONSAR. El fondo de ahorro ni siquiera se ha convertido en una afore, y si bien este es su propósito, los efectos que yo daría sería para que esto no sucediera.

Entiendo que esta determinación de efectos está hasta el apartado siguiente, no obstante, convalidar el estudio de fondo como está planteado, nos llevaría a dejar de estudiar el resto de los conceptos de invalidez y cualquier cuestión que se advirtiera en la suplencia de la queja. Por lo que mi voto es en contra del fondo.

También estoy en contra del estudio sobre trabajadores del sector privado e independientes. Mi punto de partida es la reforma constitucional del seis de septiembre de mil novecientos veintinueve al artículo 123, antes de esta fecha,

la Constitución especificaba que era el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, quienes estaban facultadas conjuntamente para legislar en la materia.

Es en mil novecientos veintinueve, que se elimina la referencia a la legislatura locales, admisiblemente para excluirlas de las competencias legislativas ahí previstas. Ahora bien, la razón que justificó esta exclusión fue la preocupación de que las entidades federativas compitieran entre sí, para atraer capital privado en perjuicio de los trabajadores, su libertad legislativa podría implicar una carrera regulatoria a la baja que redujera el costo de las empresas que se establecieran en su territorio, y esta reducción de costos, bien podía ser pagada con una disminución de derechos laborales.

En el contexto de hoy es muy distinto, y bajo el deber interpretativo que ordena el artículo 1° Constitucional, a partir de dos mil once, mi lectura es en el sentido opuesto, el artículo 123, es una disposición no sólo orgánica, sino que reconoce derechos.

En este sentido, hoy tenemos un sistema de seguridad social Federal para los trabajadores privados, lo que veo como un piso mínimo en la garantía de ese derecho. Lo que una entidad federativa no podría hacer, es reducir estos derechos, pero no veo razón para restringir su ampliación.

La única carrera regulatoria que puede existir con un piso mínimo es al alza y no a la baja, y esta es la carrera que emprendió Nayarit. Bajo estas premisas, lo que actualizaría

una violación constitucional al derecho de seguridad social, sería que Nayarit restringiera los derechos que un trabajador pudiera tener bajo el régimen de la Ley del Seguro Social.

En el caso concreto, esta lógica me lleva a realizar una interpretación conforme a los artículos 119 a 122 de la ley impugnada que regula la incompatibilidad de pensiones; para mí, son constitucionales sí y solo sí se leen en el sentido de que las incompatibilidades de las que habla no pueden referirse a la pensión que un trabajador reciba en términos de la Ley del Seguro Social, sino solo de la propia ley impugnada. Por lo anterior, mi voto es en contra del proyecto. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias. Yo, respetuosamente, no comparto que sea fundado el argumento de que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en Nayarit, en el sentido de que, si bien el Congreso local, puede crear una Afore, carece de facultades para regular la constitución, organización y funcionamiento, ya que debe sujetarse a las reglas generales que para tales efectos expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), por lo siguiente: el artículo 12 de la ley reclamada, se prevé la creación del fondo de ahorro para el retiro digno de las personas trabajadoras y trabajadores del Estado de Nayarit, el cual será una administradora de fondos para el retiro (AFORE), bajo la forma corporativa de una sociedad

anónima de capital variable; sin embargo, también expresamente, se prevé que dicha Afore, sea regulada por la CONSAR, y por las demás autoridades pertinentes, lo cual implica que la operación de esta sociedad anónima, no solo rige por la legislación local, sino que también deberá sujetarse a las disposiciones que expidan las instituciones públicas del orden jurídico federal.

Inclusive, la fracción VIII del artículo 15, de la reclamada, dispone que, para el cumplimiento de su objeto social, la Afore estará facultada para modificar sus estatutos, siempre y cuando ello sea aprobado con la autorización de la CONSAR, entre otras autoridades. Y en su artículo vigésimo primero transitorio, prevé que conforme lo establezca la CONSAR, se llevará a cabo el procedimiento para el registro de la información de las cuotas y aportaciones, así como la apertura de las correspondientes cuentas individuales, todo lo cual significa que la legislatura local no excedió su competencia al crear dicha Afore al vincular su operación a lo que disponga la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro.

Finalmente, suponiendo sin conceder que existiera alguna incompatibilidad entre las normas que regulan la constitución, organización y funcionamiento de la Afore creada por el Congreso de Nayarit, respecto de las disposiciones de carácter general emitidas por la CONSAR, el proyecto, en todo caso, debió expresar en qué consistían estas discrepancias, por lo que, al no demostrarse con argumentos suficientes e incontrovertibles alguna presunta discordancia entre la legislación local y las normas administrativas federales, yo no

puedo estar de acuerdo en que simplemente se afirme que la legislatura local excedió su competencia sin las pruebas suficientes que lo demuestre, máxime que tampoco las entidades federativas estarían impedidas para replicar lo que la CONSAR establezca en ejercicio de su facultad normativa para regular las Afores.

Por lo tanto, considero que el Congreso del Estado de Nayarit sí tiene facultades para crear la Afore que protege el previsional para los trabajadores y trabajadoras de las dependencias y entidades de la administración pública, de los poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionalmente autónomos, de los ayuntamientos, así como de sus organismos descentralizados locales, siempre bajo la supervisión de la CONSAR. Por lo tanto, estoy en contra de su invalidez del proyecto. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Respetuosamente difiero... bueno, mi voto será en contra y, respetuosamente, difiero de la metodología con la que se aborda el análisis de los conceptos de invalidez planteados, específicamente, del análisis, en primer lugar, la alegada incompetencia del Congreso del Estado de Nayarit para emitir la norma impugnada. En principio, porque la competencia temática que se hace valer es en relación con artículos específicos de la ley, lo que por definición no puede abordar la totalidad del trabajo legislativo, sino que necesariamente debe particularizarse a cada una de las

disposiciones afectadas y no a la normativa en general, particularmente, tomando en cuenta que, además de los temas de fondo que nos ocupan en este asunto, la norma también regula el régimen pensionario de los trabajadores al servicio del Estado de Nayarit.

Desde esta óptica tal y como lo hicimos al resolver la acción de inconstitucionalidad 129/2022, cuya metodología aprobamos por unanimidad de votos, previo al análisis de los planteamientos sobre la incompetencia del órgano emisor de la norma impugnada, debía primar el examen de los respectivos a las violaciones al proceso legislativo, pues de actualizarse estos últimos, afectarían la validez total de la norma en cuestión. No advierto que, al resolver la controversia constitucional 84/2022 la mayoría de este Pleno acompañó que, previo al análisis de las violaciones de procedimiento legislativo, se estudiara el planteamiento de incompetencia; sin embargo, dicho precedente no resulta aplicable a este caso debido a la naturaleza de las vías intentadas, pero, además porque (desde mi óptica) debe privilegiarse el estudio del proceso legislativo sobre cualquier otro relacionado con la inconstitucionalidad planteada en el fondo, por el solo hecho de que esto último ocasionaría la invalidez de la totalidad del decreto impugnado.

En este caso, el proyecto se avoca al análisis de dos demandas: una promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y otra por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nayarit. Si bien ambas se presentaron a raíz de la publicación del decreto en que se

expidió el Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Trabajadoras y Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit, la amplitud y contenido de sus planteamientos no se realizó en los mismos términos. Para explicar lo anterior, creo necesario puntualizar que el contenido general de la ley impugnada puede clasificarse en dos grandes temas: primero, el relacionado con la creación del Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Trabajadoras y Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit y, el segundo, con el régimen de pensiones para las y los trabajadores de dicho Estado que, a su vez, contempla dos grupos de personas trabajadoras, por un lado, las del sector público y, por otro, las del sector privado.

Ahora, mientras que la Comisión Nacional planteó la incompetencia de la legislatura local a raíz de la regulación en materia de seguridad social respecto de las personas trabajadoras del sector privado y ésta se limitó a algunas porciones normativas, la comisión estatal realizó un planteamiento de incompetencia contra la ley en su totalidad, pero por falta de atribuciones para legislar en la materia de Sistemas de Ahorro para el Retiro y sus participantes.

El contraste de lo anterior con los temas regulados por la ley impugnada, evidencia que no existe planteamiento de incompetencia del Congreso de Nayarit para regular el régimen de las pensiones de las y los trabajadores del sector público de dicha entidad federativa. De ahí que aun de resultar fundados los planteamientos sobre incompetencia se mantendría la validez de algunas disposiciones.

Así tenemos que los planteamientos de incompetencia formulados no pueden jurídicamente tener injerencia sobre la norma en su totalidad, porque (como lo había adelantado) la incompetencia temática indefectiblemente se dirige al contenido de disposiciones específicas y no a la normativa en sí, de ahí que aun de resultar fundados los argumentos de ambas comisiones podrían subsistir porciones de la norma que deberían pasar por un nuevo tamiz para valorar su validez.

En contraste con los planteamientos de incompetencia, los conceptos de invalidez relacionados con la vulneración a las reglas del proceso legislativo sí están formulados con relación a la norma de manera integral y sí tienen el potencial para que, de resultar fundados, deriven en la invalidez del decreto que contiene la ley impugnada.

Por esta razón, (desde mi perspectiva) el análisis de la inconstitucionalidad debe iniciar por revisar los cuestionamientos sobre el análisis del procedimiento legislativo.

En tenor de estas razones, me es imposible acompañar la propuesta, pues la lógica bajo la que se desarrolla determina el resultado que propone en el siguiente apartado, consistente en la invalidez de la temática de algunas disposiciones. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra Presidenta. Yo también me voy a manifestar en contra del proyecto. Me referiré muy brevemente en la primera parte a la incompetencia de la legislatura local para legislar en materia de intermediación y servicios financieros que, efectivamente, conforme al artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, es una facultad exclusiva del Congreso Federal.

De alguna manera, (ya se ha señalado aquí) desde mi punto de vista, que el legislador local no está legislando en materia de intermediación financiera, ni tampoco del régimen interno de las Afores como tal.

Esto es muy claro, (ya se señaló también aquí) artículo 17: “naturaleza y constitución de la entidad, a fin de implementar de manera eficiente los programas para lograr el propósito de esta ley se establecerá el Fondo de Ahorro para el Retiro digno de las trabajadoras y trabajadores del Estado de Nayarit. El fondo será una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore), Sociedad Anónima de Capital Variable, regulado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y por las demás autoridades pertinentes; gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio” ..., etcétera.

Es cierto, hay una creación orgánica el fondo per se, pero si yo veo la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro Federal, toda la descripción exacta de la organización está referida a la CONSAR, que es el órgano regulador y no tanto de la Afore en específico.

Claro que la AFORE se tiene que sujetar exactamente a las previsiones que dicta la CONSAR y así hay distintas atribuciones de fondo, como, por ejemplo, en el 15, fracción VIII: “modificar los estatutos siempre y cuando sea aprobada de manera unánime por la junta directiva que tenga la autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y del Comité Técnico del Fideicomiso”.

Y esto, además, es perceptible, (como ya se señaló aquí) en los (digamos) actos de aplicación de esta ley, el acuerdo administrativo que también está impugnado, pues se indicaría conforme a ese acuerdo que es adherirse o contratar los servicios de la AFORE XXI con BANORTE, pero si esto no fuera así, lógicamente, para crear la Afore, pues tendrá que acercarse a una entidad financiera autorizada y cumplir todas las reglas; por lo que (desde mi punto de vista) no está fijando ni reglas de inversión ni cómo cubrir los riesgos, en fin, toda la legislación que lleva a la creación de las Afores.

El siguiente punto (y por lo tanto apoyo en este punto), creo que sí hay competencia para crear un fondo que va a ser administrado mediante una Afore, siempre y cuando, con toda claridad se diga que la Afore se sujeta a la Legislación Federal en la materia.

Por lo que hace a la incompetencia en materia de Seguridad Social, me surge duda y así lo planteo porque, en su caso, creo que la invalidez de esta porción sería parcial únicamente para los trabajadores y empresas del sector privado, pero

sería válido para todo el resto de la Administración Pública de esta Entidad Federativa, porque creo que sería, en su caso, donde habría una invasión competencial respecto a la Ley del Seguro Social y de las aportaciones y de las cotizaciones y aportaciones que (ya) están establecidas en el fondo previsto por la Legislación Federal, Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, precisamente, entre otra legislación; sin embargo, a mí sí me queda la duda porque veo que en esta legislación la adhesión de la parte del sector privado, insisto, (para mí) por el resto es válido totalmente el que se establezca, precisamente, un Sistema de Ahorro para el Retiro para todo, incluso, (yo) diría para los independientes, porque un independiente que no tiene trabajadores tiene la opción o de ir al régimen voluntario del Seguro Social o a un régimen local que le convenga también; entonces, tampoco, para mí, lo de trabajadores independientes también queda (perdón) sí, queda a salvo.

En cuanto a los trabajadores del sector privado, la cuestión es que esta legislación lo hace total y absolutamente voluntario, no hay una obligación imperativa en esta ley. El artículo 50... bueno, lo dice desde el artículo 2, me llamó la atención, dice: "... tiene por objeto establecer un régimen previsional etcétera, etcétera..." "así como de los organismos, trabajadores, entidades privadas patronales y trabajadores independientes, que mediante convenios se adhieran al régimen...". Posteriormente, en el artículo 58, hay que buscar la regulación de los convenios, es "entidades públicas y privadas, patronales y/o trabajadores independientes podrán celebrar convenios con el fondo para su incorporación y la de sus

trabajadores al régimen provisional señalado en esta ley”, y así hay diversos artículos, nos dice: Cuotas y aportaciones. 87. “Aportaciones de las entidades privadas patronales. Las entidades privadas patronales enterarán al Fondo, las cuotas que resulten del porcentaje pactado con el trabajador, así como las aportaciones que correspondan en el entendido de que por cada peso que aporte el trabajador, la entidad privada patronal deberá de aportar un peso”; entonces, lo interesante (me parece a mí) de esta legislación, y la pregunta que tenemos que hacer es: si les está impedido constitucionalmente a una Entidad Federativa crear un esquema adicional complementario de la Ley del Seguro Social, siempre y cuando, con esta claridad, se señale que es voluntario.

Por lo tanto, si un patrón, si una empresa pacta con sus trabajadores, ya están las obligaciones que tiene tanto uno como otro, y los descuentos que se realizan a uno y otro conforme a la Ley del Seguro Social, pero deciden firmar un convenio para, adicionalmente, aportar unos y otros, tiene que haber la voluntad (aquí lo dice) del trabajador, para que le descuenten, y también del patrón; entonces, al ser esto totalmente voluntario, pues (a mí) sí me queda la duda, por qué constitucionalmente se impediría. Me parece que el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena lo dejó ver así (o al menos lo que yo también entendí), pues es un mínimo lo que está en el 123 y está la legislación, no estoy diciendo que tengan competencia para legislar en seguridad social, conforme a la Ley Federal del Trabajo, pero (insisto) por qué no establecer un sistema en el ámbito de la entidad federativa

que compensa o que es adicional, siempre y cuando (y a mí me parece muy claro), es totalmente voluntario y requiere la firma de un convenio con autorización para descuentos. Por eso, insisto, si se llegara a la conclusión de que es inconstitucional (para mí) por la parte, únicamente sería por la parte de los trabajadores privados, pero me llama a reflexión porque creo que tengo dudas. Creo que, siendo complementario y adicional, no, y por eso hay que verificar bien, si hubiese la mínima obligación de descuento a un patrón, adicional a la Ley de Seguro Social, claro que es inconstitucional, no hay competencia, pero está establecido como un régimen voluntario convencional que pacta el patrón con los trabajadores e, insisto, los trabajadores claro que tienen que estar de acuerdo para una nueva deducción. Esas son las dudas que (yo) planteo a este Tribunal en Pleno. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministra Presidenta. Yo también, respetuosamente, no comparto la elección metodológica del proyecto ni sus conclusiones. La demanda se dirige a artículos concretos y a porciones normativas, pero el proyecto construye que algunas partes de la ley vulneran la competencia del Congreso de la Unión, y entonces, en efectos, propone invalidar toda ley, lo que me parece una metodología inversa a la que se ameritaría y que, por eso, se desborda el estudio entonces, no la comparto. Pero tampoco comparto que las premisas del proyecto en sí

mismo, como que esta ley impugnada está regulando, en diversos artículos, servicios financieros e intermediación.

El proyecto señala que la regulación contenida en la ley impugnada en torno a la constitución, organización y funcionamiento del Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Personas y Trabajadores del Estado de Nayarit es violatoria del artículo 73, fracción X, de la Constitución Política, pero la ley impugnada no establece una regulación para los servicios financieros ni de intermediación de las entidades dedicadas a este tipo de actividades que se prestan en Nayarit, pues los lineamientos que fija para la Afore se refieren exclusivamente a cuestiones relacionadas para su organización interna y a las actividades que, en su caso, en su carácter de simple administradora de recursos habrá de desarrollar. Esto, además, se corrobora con lo que señala el proyecto (en el párrafo 83), de que, si bien es cierto que los Congresos o las legislaturas locales no están impedidos para crear Afores, también lo es que las legislaciones estatales deben reservar disposiciones relacionadas con su organización y funcionamiento a la legislación emitida tanto por el Congreso de la Unión, como por la CONSAR. Esta decisión reconoce que la operación de las Afores creadas por los Estados se encuentra subordinada a los ordenamientos federales en la materia, como lo es la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuyo artículo 8º, fracción I, señala que: “Corresponde a la Junta de Gobierno: (de la CONSAR) I. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones para la organización, operación, funcionamiento (entre otras) de las administradoras y sociedades de inversión, [...] para que

realicen actividades análogas o conexas a su objeto social [...]” y este candado se encuentra (incluso) previsto en la ley impugnada en sus artículos 12, segundo párrafo 15, fracción VIII, los cuales señalan que la afore creada está regulada por la CONSAR y por las demás autoridades pertinentes, además de que la modificación de los estatutos está a expensas de la autorización que emita esa comisión. Me parece que en la legislación que estamos analizando, encontramos que el Estado de Nayarit diseñó un sistema novedoso, donde observó que en el régimen federal (tanto en el sector privado como en el público), la tendencia para los sistemas de pensiones apunta a las llamadas cuentas individuales y Afores, de ahí que creara un sistema local similar que, en opinión del legislador local, pudiera llegar a mejorar las condiciones de estabilidad y de viabilidad financiera.

Por esa razón, (desde mi entendimiento) el legislador nayarita lo que está haciendo es establecer las bases generales de un régimen de pensiones, particularmente de cuentas individuales, y la creación de una Afore para su manejo, pero su funcionamiento (como ya adelanté) en realidad depende de la autorización que llegue a expedir la CONSAR por alinearse con las leyes federales que rigen a las Afores.

Por esto, respetuosamente, considero que el legislador local no está regulando las materias de intermediación y servicios financieros a las que se reserva exclusividad por parte de la Constitución Política del país al Congreso de la Unión, esto porque no introduce elementos que modifiquen el diseño federal de los sistemas de ahorro para el retiro y sus

participantes, por el contrario, la legislación en análisis está creando un mecanismo de financiamiento para el sistema de pensiones de la entidad federativa sobre sus trabajadores.

Esto, desde la perspectiva de competencias constitucionales resulta válido; además, me parece sano que los Estados sean quienes busquen soluciones creativas y orienten esfuerzos para los grandes problemas que surgen en el financiamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.

Como lo he manifestado en múltiples precedentes, el pacto federal instaurado en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política del país, otorga autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior con la única limitación de las estipulaciones y reglas mínimas que por su propia naturaleza deben ser expresas. Bajo este modelo de distribución de competencias entre la Federación de los Estados, el artículo 124 constitucional delimita claramente las que corresponden a cada uno conforme al principio de que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entiendan reservadas a los Estados o a la Ciudad de México; es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual para los Estados. A mí no me parece que aquí se esté desbordando la legislatura local ni que esté legislando sobre una competencia exclusiva de la Federación.

Por ello, insistiría que, en el caso, el legislador no está legislando en materia de intermediación ni en servicios financieros, sino que desarrolla bases generales para el

régimen interior de sus pensiones y procurando una solución a la problemática local que enfrenta.

La norma impugnada —(reitero)—, me parece que no introduce elementos que modifiquen el diseño federal de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes y, en consecuencia, no hay una vulneración a la competencia exclusiva de la Federación prevista en el artículo 73 constitucional, así que no encuentro una razón o motivo de inconstitucionalidad tomando en cuenta, precisamente, la cláusula de reserva para los Estados. Es cuanto, Presidenta. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Gracias, Presidenta. Yo también me pronuncio en contra de la metodología y del fondo. Respecto de la metodología que se anuncia en el párrafo 21 del proyecto, se propone estudiar primero los argumentos referidos a demostrar que el Congreso del Estado de Nayarit carece de atribuciones para legislar en materia de sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes, pues (como he manifestado anteriormente), considero que las comisiones promoventes carecen de legitimación para impugnar por este motivo las normas materias de acción de inconstitucionalidad. Además, respecto del fondo, dichos argumentos carecen de sustento, pues la ley impugnada no pretende regular sistemas de ahorro para el retiro en Nayarit.

En todo caso, considero que lo que sí debiera haberse estudiado serían las probables violaciones a derechos laborales de las personas con relación al sistema o al régimen pensionario en la entidad que fueron planteadas por la comisión local de derechos humanos y que el proyecto deja de estudiar porque considera que la ley sí invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de sistemas de ahorro para el retiro.

Con relación a la facultad del Congreso de Nayarit para legislar en esta materia, no comparto el proyecto, dado que propone invalidar toda la Ley del Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las y los Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit, porque transgrede las atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en materia de sistemas de ahorro para el retiro, pues la norma impugnada se limita a crear un fondo de ahorro de naturaleza pública en términos de la regulación que para ese efecto ha establecido la Federación.

Es cierto que, de conformidad con el artículo 5, fracción II de la ley, actualmente o en este proyecto en disputa, tiene atribuciones para expedir las disposiciones de carácter general a las que habrá que sujetarse los sistemas de ahorro para el retiro en cuanto a su constitución, organización y funcionamiento; sin embargo, contrario a lo que concluye el proyecto, la ley impugnada prevé la constitución, organización y funcionamiento de un fondo de ahorro en específico, de manera que no transgrede las facultades señaladas en la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro en general y tampoco específicamente facultades de la CONSAR o del propio

Congreso de la Unión, pues no trata de regular esa materia en la entidad, sino de aplicarla a un caso concreto.

En ese sentido, el artículo 12, párrafo segundo, de la ley señalada, precisa que el Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Trabajadoras y los Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit será una Afore regulada, según “por la CONSAR” y por las demás autoridades pertinentes; además, en el artículo 15, fracción VIII, del mismo ordenamiento, se condiciona la atribución del fondo para modificar sus estatutos a que se tenga la autorización de la propia CONSAR.

Lo anterior demuestra que la ley impugnada prevé disposiciones generales para constituir esta Afore pública del Gobierno de Nayarit sujeta a la regulación que al respecto ha establecido la Federación, es decir, se trata de una ley de carácter orgánico y de seguridad social que no pretende regular los sistemas de ahorro para el retiro, sino, por el contrario, se subordina expresamente a la legislación federal en la materia. Asimismo, contrario a lo que sostiene el proyecto en su párrafo 96, considero que sí se trata de una situación análoga al caso del PENSIONISSSTE, que es una afore pública creada también mediante una ley, en este caso, federal.

El proyecto considera que, a diferencia del Congreso local, el Congreso de la Unión sí tiene facultades para crear una Afore pública, precisamente por sus atribuciones para legislar en materia de seguridad social y servicios financieros; sin embargo, la Ley del ISSSTE no regula servicios financieros,

sino constituye una Afore pública, que es el PENSIONISSSTE, precisamente porque la operación, administración y funcionamiento de dicha Afore está sujeta (como también reconoce el proyecto) a la regulación en materia de sistemas de ahorro para el retiro, así como la supervisión de la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro.

En este sentido, el Congreso local sí tiene competencia para crear una Afore pública, porque esta atribución deriva de sus facultades para regular relaciones de trabajo entre la entidad federativa y sus municipios con sus respectivos trabajadores. Es cuanto, Presidenta. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias. Seré muy breve. Yo comparto la opinión de los compañeros y las compañeras que se han manifestado en el sentido de que si bien puedo compartir la propuesta del proyecto respecto de la incompetencia de la Legislatura estatal en relación con algunas de las porciones normativas que son impugnadas y aquí necesito vincular la referencia a los efectos que propone el proyecto, yo no estoy de acuerdo con que se trate de una ley sistema, como se señala en este punto y que por ello, la invalidez que (desde mi punto de vista) pudiera generarse respecto de algunas porciones normativas se extienda a toda la ley en su conjunto.

Por ese motivo y también no se hace el análisis de otros argumentos que se hacen valer en la demanda respectiva

respecto de cuestiones que ya se han señalado aquí, por un lado, violaciones al procedimiento legislativo, y por otro, lo que se refiere a cuestiones propias ya de las pensiones en algunas de sus particularidades.

Por esta razón, a mí se me complica también votar a favor del proyecto porque, insisto, incluso el sentido pudiera variar dependiendo del análisis de los aspectos concretos que se hacen valer y aunque (insisto) también coincido con la incompetencia en relación con algunos aspectos, no comparto con la invalidez extensiva a toda la ley, por lo que sí (yo) requeriría un análisis de estas otras argumentaciones que se hacen valer. Por lo tanto, pues mi voto sería, en este momento, en contra del proyecto por esas razones. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Yo también compartiría las razones de la mayoría de mis compañeros, estaría en contra. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. Entiendo perfectamente bien las dudas que surgen, que son las mismas que tuve al presentar este proyecto, lo importante es que se tendría que presentar de algún modo. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, la señora Ministra Ortiz Ahlf, la señora Ministra Lenia Batres y el señor Ministro Pardo, reflexionan sobre si la premura o más bien, la preminencia de estudiar violaciones al proceso legislativo podría estar antes que la cuestión propia de la competencia, aquí hemos discutido, en ocasiones, estos temas y la opinión

si bien no determinante en todos los casos, pero la generalidad ha apuntado a que un aspecto competencial resulta de una entidad superior que el propio proceso legislativo y lo explico.

Si llegara a considerar este Alto Tribunal que las razones que llevan a un proceso legislativo pudieran ser invalidantes sin pronunciarse sobre un tema de competencia, estaríamos, entonces, bajo la premisa de pedirle o autorizarle a que lo volviera a hacer purgando aquello que hizo mal aun a sabiendas de que es incompetente, para qué, entonces, habríamos de analizar si lo que hizo en el proceso de creación de la ley es o no correcto si no tiene competencia para regular la materia, todo eso nos llevó, entonces, a determinar si es que la lógica de estos estudios, como lo apunta la señora Ministra Ortiz Ahlf, es esta o es otra, si la lógica hoy quiere cambiarse y pensar que el análisis sí, generalmente preferente de las violaciones al proceso legislativo se puede hacer aun prescindiendo de la competencia, pues, entonces, sentaríamos en el criterio de que por encima de la propia competencia analicemos las violaciones al proceso, y aun cuando pudiera haber un argumento fundado de incompetencia, el Congreso quedara con la convicción de que si lo vuelve a hacer bien lo podría hacer, claro, habría que esperar si es que se va a dar o no combate ya específico sobre la competencia.

Posiblemente aspectos como los que se han venido apuntando aquí, en donde tampoco hay uniformidad, pudieran llevarnos a entender que hay muchos temas propios de esta

legislación que le corresponde y competen al Estado, eso no lo dudo, ni el proyecto siquiera lo duda, el proyecto apunta constantemente a demostrar que en lo que hace a la relación que se pudiera generar entre los trabajadores del Estado no hay ninguna limitación para que así se haga.

Uno de los puntos fundamentales, radica en determinar si los privados deben o no incluirse ahí particularmente por la dualidad de esquemas en los que podría caerse, como ejemplo de ello, el punto 98, este Tribunal Pleno (dice el proyecto) determina que han de invalidarse los preceptos de la Ley del Fondo de Ahorro de las Trabajadoras y de los Trabajadores, que prevén lo relativo a: uno, el aspecto fundamentalmente competencial, la seguridad social de los trabajadores de las entidades privadas y de los trabajadores independientes, y dos, la constitución, organización y funcionamiento del Fondo para el Retiro Digno de las Trabajadoras y Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en todo aquello que (incluso aquí se reconoce) ya contiene la legislación y regulación federal. Desde luego que podríamos entrar en el aspecto de si es o no competencia del legislador local repetir literalmente lo que la Legislación Federal da, para mi entender, no la tiene, pero frente a esta circunstancia en el punto 112, dijo: “de ahí que, si las normas generales que se reclaman en esta acción forman parte de un sistema normativo indisoluble, pues definen preceptos y conceptos. Es menester invalidar todas las normas que lo conforman para evitar una situación de mayor incertidumbre jurídica”, esto es, el propio proyecto da una explicación de por qué las cosas se hacen así, no solo el inicial ¿por qué no

estudió la violación al proceso legislativo? se explicó que de resultar inválida la de la competencia, no tendríamos por qué analizar si lo que se hizo se hizo bien, precisamente, porque se carece de competencia (digamos en términos coloquiales) ni aunque lo hiciera bien tendría una validez constitucional por ser incompetente.

Se establece aquí que, la señora Ministra Esquivel motivó su votación en contra, de algún modo, como puntualizando hacia el tema de por qué no se hizo un estudio específico de todas y cada una de estas disposiciones para entender cuáles sí y cuáles no, en realidad, no corresponde a un Tribunal Constitucional realizar un estudio comparativo de disposiciones cuando se establecen particularmente lo que le corresponde a uno y lo que le corresponde a otro, más aún si los efectos de una sentencia están apuntando a que se deja sin vigencia la norma y se le dice al propio creador de ella que mientras haya estas cuestiones esas no las debe de tocar, creo que si este Tribunal empezara a determinar bajo esa figura, que sí que no, estaría dando una autorización sin mayor u otra información que la que pudiera generarse por este propio expediente sobre qué hacer y qué no hacer, dejando fuera muchas o posiblemente incluyendo algunas otras que no debieron ser, por eso (insisto) en los puntos 98 y 90 se fijaron de acuerdo con el criterio del proyecto, todas y cada de esas modalidades y se explicó (como ya lo dije) a partir del punto número 102, en lo que se dijo que: al haber considerado incompetente en la definición de aspectos troncales, ningún caso tendría dejar una legislación que tuviera muy poco de su de supervivencia.

En concreto, si este Alto Tribunal considera que es menester estudiar antes que la competencia, las violaciones al proceso legislativo no tengo inconveniente en así hacerlo, siempre y cuando esto pasara ya a sustituir el criterio que aquí se tiene de que la competencia es el aspecto fundamental de la actuación de toda autoridad; por tanto, si así lo decidiera este Pleno no tendría ninguna otra más que presentarles a ustedes el estudio dejando como precedente que el análisis de las violaciones al procedimiento antecede a cualquiera otro que hubiere estado planteado, contando con la posibilidad de así hacerlo porque efectivamente las dos accionantes plantean lo que para ellas son severas violaciones al proceso legislativo, de suerte que si así se considerara, retiraría el asunto para comenzar por ese principal aspecto.

Es mi comentario respecto a las muy muy interesantes opiniones que se han expresado aquí, en un tema que nunca antes en materia de Afores ha considerado este Alto Tribunal como para tener una definición previa y un precedente que nos pudiera orientar como punto de partida hacia dónde llevar sus conclusiones; por ello, es que pediría en la eventualidad que este Alto Tribunal sí considerara pertinente estudiar ese primer aspecto, aplicar a mí creencia y pasar a estudiarlo en específico. Gracias, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Nada más para aclarar mi postura. Yo coincido con el Ministro ponente de que

cuando se alegue a la incompetencia debe hacerse el análisis prioritario de este tema porque resultaría, en algunos casos, ya ocioso el análisis de violaciones al procedimiento legislativo. En el caso concreto, mi postura es que el argumento de incompetencia, aunque lo comparto en algunos temas, no abarca toda la ley y partiendo de la base de que está impugnando los artículos específicos a los que, desde mi punto de vista, no les llega el argumento de la incompetencia sí sería necesario agotar el análisis de los conceptos de invalidez que se hacen valer, en relación con estos aspectos a los que (según mi punto de vista) no pueden ser invalidados por el argumento de incompetencia. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Exactamente en los mismos términos que acaba de expresar el Ministro Pardo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias. Yo, en principio estoy de acuerdo con el proyecto de la cuestión de competencia, pero no solo para abordarse desde el principio establecido en el artículo constitucional señalado, en el 73, sino también conforme al artículo 123, Apartado A, fracciones XXIX y B, fracción XI de la Constitución Federal, en relación con el concepto de seguridad social, el cual comprende los sistemas de ahorro para el retiro.

Cuando se resolvió el amparo en revisión 673 en la Segunda Sala de este alto Tribunal, se concluyó que conforme a los artículos 73, fracción X y 123 Apartado A, fracción XXIX y Apartado B, fracción XI, el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes en materia de trabajo, sin contravenir las bases mínimas de seguridad social. Al contar con potestad para legislar en materia laboral se incluye lo relativo a la seguridad social y por tanto si el rubro de los sistemas de ahorro para el retiro está contenido en el concepto de seguridad social, el órgano legislativo federal puede expedir la ley de los sistemas de ahorro para el retiro.

En términos semejantes, al resolver el amparo en revisión 1875/2022, la Primera Sala de este Alto Tribunal abordó las administradoras de fondo de ahorro para el retiro, como parte del sistema de seguridad social, estableciendo que constituyen un régimen de orden público y de interés social aplicable a todas las entidades participantes en los sistemas de ahorro de seguridad social, tales como son los Afores. Consecuentemente, desde mi perspectiva, la competencia del Congreso para expedir la ley de los sistemas de ahorro para el retiro, no solo se basa en el artículo 73, fracción X, sino en los artículos 123, Apartado A, y Apartado B, que mencioné, en tanto, el concepto de seguridad social comprende los sistemas de ahorro para el retiro. Por ello, considero que podría agregarse a esta propuesta algunas de estas consideraciones, tanto de la Segunda Sala como de la Primera Sala, en los precedentes que he mencionado, de tal manera que pudiera redondearse la cuestión competencial no solo a partir de las

facultades del Congreso señaladas en el artículo 73, sino también de los derechos a los que se refiere el artículo 123 de la Constitución. Es cuanto, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, sí, en los mismos términos que el Ministro Pardo. Yo no coincido, creo que la mayoría así fue, que esta ley esté legislando sobre intermediación y servicios financieros, de eso partía el proyecto, esta aun cuando considero que sí es de estudio preferente la competencia, al no coincidir en dicha incompetencia tendría que cambiarse el proyecto. No necesariamente empezar por violaciones al procedimiento, no fue mi intención, sino que comparto que es de estudio preferente la competencia, pero no la premisa de la que parte. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Presidenta. En el mismo sentido que usted y que el Ministro Pardo. Yo incluso comencé así mi intervención anterior.

Considero que es una demanda con artículos y con porciones normativas concretas, que para mí no se está legislando en intermediación ni en servicios financieros, de manera que ese estudio preferente sobre competencia o violaciones legislativas para el caso concreto me parece que no afectaría. Suponiendo sin conceder, que algunos artículos legislaran sobre esto entonces se expulsan de la ley, pero no se abroga toda la ley. Reitero que yo no comparto que sean servicios financieros. Nada más para clarificar ese punto. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Entonces, este asunto quedaría... Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Debo reconocer la profundidad de los conceptos que ha vertido el señor Ministro Aguilar, en mi respuesta dejé de exponer algo que tenía apuntado y me lo recuerda muy bien con su exposición.

Los Apartados A y B del artículo 123, son consistentes en expresar lo que es la seguridad social, cada uno en los aspectos propios de su incidencia, para el Apartado A de los trabajadores que no son aquellos a los que se refiere el Estado, es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y entendiendo que el retiro es parte de las consideraciones propias de los seguros que corresponden a esta materia, es única y exclusivamente para lo que se regule dentro de lo que corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social.

De suerte que me convence, no pienso que pueda haber sistemas paralelos, por benéficos que puedan resultar, para que las entidades federativas los administren y los operen tal cual un seguro social. Lo mismo sucede con el Apartado B, que no establece ninguna posibilidad para que, en materia de seguridad social, junto con el artículo 116, los Congresos puedan disponer de estas materias que corresponden exclusivamente al Congreso de la Unión.

De suerte que entonces me sumaría a su argumentación considerando que, en todos estos aspectos se es incompetente y sostendría el proyecto a efecto de que una vez

que, ya definida la votación, con otra ponencia, pudiera hacerse esa clarificación en el entendimiento de que sí soy de los que piensa que el aspecto específico que atiende a los particulares y, gran parte de aquellos que se regulan para los trabajadores locales en donde sí creo que hay intermediación financiera, como lo demuestran bastantes de las disposiciones de la ley, sí son violatorios de la Constitución.

Por ello, entonces, lo más conveniente es que a partir de las reflexiones que se han presentado aquí se pudiera traer un proyecto en el que sí considerara estos aspectos y creo serían diferentes de los que tiene en mente el señor Ministro Aguilar y los que tiene su servidor, respecto de la competencia. Gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, para centrar nada más: lo returnamos entre la mayoría, pero para centrar nada más el tema. El argumento del proyecto era que era incompetente, porque se trataba de servicios financieros o de intermediación y, luego cerraba, que, tratándose de trabajadores privados o no asalariados, también era incompetente. Así era, pero son dos razones diferentes.

La primera razón, es la creo, la que la mayoría no compartimos y, la segunda razón, el Ministro Laynez puso sobre la mesa una duda, si al margen de que esté en la Ley del Seguro Social, el hecho de que no sea obligatoria podría entenderse que eso no la hace inconstitucional, pero ese sería ya para el siguiente proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: O a la mejor sí, o probablemente sí sea inconstitucional.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Claro.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Ya veríamos el nuevo proyecto, no sé si el Ministro lo va a retirar o se va a retornar.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: A ver, me permite Ministra.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Sí.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Qué desea usted, ¿retirarlo o lo desechamos y se retorna?

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Insisto, gracias, por esta apreciación, junto con el señor Ministro Aguilar, entiendo que hay una incompetencia insuperable y por ello, entonces, preferiría que se votara, se retornara y se presentara un nuevo proyecto que amalgame lo correspondiente. Creo que él y yo estamos en el posicionamiento de que es insalvable el tema de la incompetencia.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En contra.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: En contra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor, con consideraciones adicionales.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Quiero aclarar que, para mí, sí hay un tema de incompetencia, pero no en relación con toda la ley, como se viene proponiendo, entonces yo por ese motivo, voto en contra.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: En contra.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: En contra.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Coincidiendo con el Ministro Pardo, creo que aquí, hay un tema de incompetencia parcial, pero que afecta, sí, la estructura completa de la ley.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: En los términos del voto del Ministro Pardo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos en contra de la propuesta del proyecto; con precisiones del señor Ministro Pardo Rebolledo y de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ENTONCES, SE RETURNARÍA ENTRE LOS MINISTROS O MINISTRAS QUE VOTARON EN CONTRA.

Muchas Gracias.

¿Tenemos algún otro asunto para tratar el día de hoy?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. En consecuencia, voy a proceder a levantar la sesión y convoco a las y los Ministros a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá lugar el día de mañana a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)