ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 24 DE MAYO DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN PÁGINAS.
32/2015	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR, ERRADICAR Y REPARAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES E INHUMANOS O DEGRADANTES Y EL CÓDIGO PENAL, AMBOS DEL ESTADO DE JALISCO. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)	3 A 32
111/2015	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)	33 A 59

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
CELEBRADA EL MARTES 24 DE MAYO DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

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

AUSENTES: SEÑORAS MINISTRAS:

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ**

**(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN
DE CARÁCTER OFICIAL)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número 55, celebrada el lunes veintitrés de mayo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración señores Ministros el acta, si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

QUEDA APROBADA.

Continuamos señor secretario.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2015, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR, ERRADICAR Y REPARAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES E INHUMANAS O DEGRADANTES Y EL CÓDIGO PENAL, AMBOS DEL ESTADO DE JALISCO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2015.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR, ERRADICAR Y REPARAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES E INHUMANOS O DEGRADANTES DEL ESTADO DE JALISCO, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 154-H, FRACCIÓN II, PÁRRAFO QUINTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO, LOS CUALES FUERON REFORMADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 25334/LX/15, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO, EL VEINTICINCO DE ABRIL DE DOS MIL QUINCE.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración, señores Ministros, los tres primeros considerandos, relativos a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, respectivamente. ¿Alguna observación en este rubro? Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban? **VOTACIÓN FAVORABLE.**

APROBADOS.

Tiene la palabra el señor Ministro Pardo –ponente–, para el cuarto considerando respecto de causas de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Señores Ministros, en la presente acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la invalidez de los artículos 2, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco, así como el artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformados mediante Decreto 25334/LX/15, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, el veinticinco de abril de dos mil quince.

En el considerando cuarto del proyecto, que se somete a su consideración, se analiza la causal de improcedencia que hace valer el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en el sentido de que la acción intentada resulta improcedente, de acuerdo con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, ya que no existe contradicción entre lo que establecen los numerales que reclama el demandante y la Constitución Federal.

Al respecto, se propone desestimar dicha causal, ya que la cuestión que se alega no constituye propiamente una causa de improcedencia, pues precisamente ese será el punto de derecho que deberá determinarse al estudiar el fondo del asunto. Esta es la propuesta que se somete a su consideración en el tema de la procedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración señores Ministros. Si no hay observaciones respecto de la procedencia, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA.

Es tan amable señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí señor Ministro Presidente. Ya en lo que respecta al estudio de fondo, en el considerando quinto, que va de la página 14 a la 46, se analiza este rubro.

En los conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que los artículos impugnados se apartan del elemento teleológico de la definición convencional de tortura y, por extensión, a la de tratos crueles, inhumanos o degradantes; aunado a que justifican que la autoridad ejerza de manera legítima el uso de la fuerza, tratándose de la aplicación de sanciones de orden penal conductas que encuadren dentro de la categoría de tortura, y por extensión a la de tratos crueles, inhumanos o degradantes, postura que –afirman– es contraria al párrafo primero del artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la

Tortura, pues es definida como “todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines” de castigo personal o como pena.

El proyecto propone declarar infundados los conceptos de invalidez que se aducen.

Respecto a la tortura, se estima importante retomar, en principio, las consideraciones de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han sido plasmadas en diversas ejecutorias sobre el tema, y se señala que, al resolverse el amparo directo en revisión 90/2014, se sostuvo que la tortura, así como cualquier otro tipo de trato cruel, inhumano o degradante, es una práctica que se encuentra proscrita de forma absoluta en nuestro sistema normativo y constitucional.

Asimismo, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 5, Punto 1, establece explícitamente una protección internacional al derecho a la integridad personal. De igual forma, el artículo 5, Punto 2, prescribe específicamente y de forma absoluta la prohibición de la tortura, así como las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En el mismo sentido, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”. Se precisan cuáles son las obligaciones del Estado frente a la posible comisión de actos de tortura y respecto de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

De todo ello, se sostiene, que de conformidad con los artículos 1º y 22 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 1, Punto 1 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen, en general, el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier acto de tortura o trato o pena cruel, inhumano o degradante.

Una vez precisado lo anterior, se advierte que las normas que ahora se impugnan se insertan en ese contexto, pues el objeto de su emisión fue precisamente el atender a las obligaciones que el Estado Mexicano tiene respecto de la tortura; tal y como se desprende del Dictamen del Decreto de la Comisión de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco.

Ahora bien, del contraste de los preceptos impugnados, que – como ya se señalaba– es el artículo 2, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes para el Estado de Jalisco, así como el 154–H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, —decía— se hizo el contraste de estos preceptos con los que se estiman vulnerados, que son — precisamente ya lo señalaba— el 1º y 22 de la Constitución Federal, 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2 de la de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Se puede observar de este contraste que las porciones normativas impugnadas guardan relación con los instrumentos internacionales e internos que prevén la tortura, la sanción a la tortura; y contrario a lo que señala el promovente, no se advierte que los preceptos impugnados hayan fijado una permisibilidad para tolerar algún tipo de tortura.

Se hace referencia a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que son los instrumentos de los que se estiman vulnerados, que proporcionan una definición del concepto de tortura, estos instrumentos internacionales establecen, – respectivamente– la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura señala “No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo”.

Y por lo que hace a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, señala también que: “No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.”

Esta parte de los preceptos convencionales —a los que acabo de dar lectura—, se considera que son acordes con la parte normativa que se impugna en los preceptos, —a que antes hice referencia— donde se señala: “No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de

sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial”.

Así pues, si bien en las normas impugnadas no se utiliza las mismas palabras que en los instrumentos internacionales, se considera que se insertan en la lógica de éstas, debido a que, en principio, los preceptos deben leerse en su conjunto, en tanto la primera parte de la fracción IV del artículo 2 impugnado, se establece que tortura —señala la descripción de este concepto— será “todo acto u omisión por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica”.

Por lo que se refiere al diverso artículo impugnado, el 154-H del Código Penal para el Estado, precisa que “Comete el delito de tortura el servidor público que realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos

o mentales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes con fines de investigación, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin”; así como que “Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de cualquier acto u omisión que persiga o conduzca a disminuir o anular la personalidad de la víctima, su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica”.

Estos conceptos, estimamos que resultan acordes con lo señalado en las normas internacionales y, por ende, al ser parte de los propios preceptos impugnados, deben guiar la comprensión que de ellos se realice, aunado a que en las propias porciones normativas impugnadas se precisan las excepciones al concepto de tortura, las que se aplicarán —como ya le di lectura— siempre y cuando “no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial”, lo que —desde nuestro punto de vista— salva cualquier interpretación en contrario a lo que pudiera admitirse.

Asimismo, si bien de las definiciones de los instrumentos internacionales y la de las normas impugnadas se puede apreciar una aparente diferencia substancial, en cuanto las últimas introducen que no se considerará tortura los sufrimientos físicos o mentales que sean derivadas de un acto legítimo de autoridad, lo cierto es que la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes señala, en el mismo tenor, que “No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas”, por lo que, desde la simple confronta, se

advierte que no existe contradicción entre los preceptos impugnados.

Por otra parte, también el impugnante considera que los preceptos que reclama vulneran los artículos 19 y 18 de la Constitución Federal, los cuales –en la parte que interesa– establecen que, tanto en las detenciones como en la compurgación de la pena de prisión, se deben respetar los derechos humanos de las personas sujetas a ellos; sin embargo, no se advierte que el precepto, en algún momento, contraríe dichas estipulaciones, sino que, por el contrario, establece expresamente que, para que el acto de autoridad no sea considerado como tortura, es necesario, en primer lugar, que sea legítimo, es decir, que tenga un fundamento legal y además que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza, aunado a que –se reitera– no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Federal, los tratados internacionales o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, razón por la que se estima que no se puede considerar que los preceptos impugnados sean contrarios a los preceptos constitucionales señalados, –repito, el 18 y el 19–.

También, respecto al uso legítimo de la fuerza, se alude a lo analizado en algunas resoluciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concretamente el amparo en revisión 3153/2014, donde se establecieron los parámetros que deben regir este tipo de actuación por parte de las autoridades que pueden llevar a cabo la detención de una persona y cuáles son los requisitos que deben cubrirse.

Se destaca también que, además de los preceptos impugnados, coinciden con la definición del delito de tortura que se establece en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual

en su artículo 3 prevé que “No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad”.

Estas son las consideraciones que se ponen a discusión de sus señorías, y la conclusión que se propone es declarar válidos los preceptos legales que son materia de esta acción de inconstitucionalidad. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto, quisiera hacer dos comentarios. El primero, –como lo decía ahora el señor Ministro Pardo– el decreto de reformas se publicó el veinticinco de abril de dos mil quince, y la reforma constitucional al inciso a) de la fracción XXI fue el diez de julio de dos mil quince, y el artículo segundo transitorio de ese decreto de reformas dice que deben expedirse las leyes –la ley general de trata– para sustituir con las leyes locales, la ley federal, las leyes de los Estados, – como es este caso concreto– a más tardar en los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del decreto de reformas – insisto– de dos de julio de dos mil quince, que fue el día en que se publicó este decreto.

Si esto es así, creo que valdría la pena aclarar que lo que está en vigor hoy todavía en los Estados, ante la ausencia de la legislación general, es precisamente esta legislación local; porque debo decir que, cuando comencé a estudiar el asunto, pensé que se presentaba un problema de competencias porque la había perdido el Congreso al Estado, y no es así, toda vez

que no se ha emitido esta legislación; creo que simplemente por claridad –puede ser en una nota a pie de página– decir por qué nos estamos pronunciando sobre una legislación que, en principio, parecería que se va a generar, cuando se emita la ley general, la incompetencia del legislador local. Ese es un problema.

Y un segundo problema, que simplemente lo quiero dejar –para mí– salvado, pero tal vez valdría la pena señalarlo, es esto: cuando se hizo otra reforma al inciso a) de la fracción XXI del artículo 73, planteó –el órgano que reforma la Constitución– lo siguiente: es competente el Congreso “Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en la materia de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.”

La cuestión que tengo en el artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo, del código penal, es que lo que está exceptuando es una serie de conductas respecto del delito de tortura, pero el primer párrafo del artículo 154-H del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, dice: “Comete el delito de tortura el servidor público que realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”. No me queda claro que esta sea la mejor técnica legislativa de decir: la tortura es una especie de género que se puede realizar a través de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Creo que la tortura es una cosa, y los tratos crueles, inhumanos y degradantes son otros, de acuerdo con la jurisprudencia internacional.

Pero dado que la reclamación que nos viene haciendo el promovente es tan específica al último párrafo del artículo 2, y al último párrafo del artículo 154-H, creo que tampoco estamos en posibilidad ahora de meternos a discutir si tortura es un género y tiene distintas modalidades de realización, entre ellas, tratos crueles, inhumanos y degradantes; o tratos crueles, inhumanos y degradantes es una acción ilícita, completamente diferenciada de tortura. Salvaría ese punto para no tener que pronunciarme en este momento, si en esta legislación —que todavía está vigente en las condiciones que dije— el legislador local tomó o no adecuadamente estos dos elementos: tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes u otras formas semejantes; o si en este momento actuó bien y es una subespecie. Quisiera dejar salvado ese criterio porque cuando venga la impugnación específica, al modo en que el legislador nacional —porque esto ya no va a ser competencia local— va a integrar estas dos formas de realización, no quisiera dejar comprometido el criterio esta vez, pero, —insisto— creo que por la forma en la que se está planteando el proyecto, tampoco es posible —no es que no sea necesario— entrar a dilucidar todas estas cuestiones.

Con estas dos pequeñas salvedades: la primera es una sugerencia, la segunda, realmente es un prurito para mi votación, en la cual haré un voto concurrente. Estoy de acuerdo con el proyecto señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

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

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera señalar que, en este último punto planteado por el Ministro Cossío, coincido totalmente, pero creo

que no es materia de la acción que nos ocupa, pero ciertamente puede haber una confusión en la redacción del precepto, pero no es materia de nuestro análisis el día de hoy.

Comparto las consideraciones y sentido del proyecto, me parece que el planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos parece apuntar a la imposibilidad del Estado de ejercer cualquier tipo de coerción estatal por la posible afectación o el posible sufrimiento que esto pudiera causar.

Desde nuestra perspectiva, es una obviedad que toda acción coercitiva estatal puede generar algún tipo de sufrimiento o daño; no obstante, lo que se pretende prohibir en la conducta de la tortura es obligar a que el uso de la fuerza por parte del Estado sea proporcional e idónea para atender la conducta que se enfrenta.

Resulta imposible —si no, sumamente difícil— pretender definir en abstracto si una determinada conducta estatal puede o no generar un daño injustificado a un individuo. Es necesario generar criterios, caso por caso, en los cuales se advierta cuál es la conducta que se pretende controlar, y si la respuesta estatal es proporcional, idónea y adecuada para ello.

Únicamente me apartaría de las consideraciones finales del proyecto, relacionadas con el uso legítimo y proporcional de la fuerza, puesto que se trata de un caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que específica, fundamental o únicamente se refiere a detenciones y compurgación de penas.

En este sentido, me parece que no pueden dejarse fuera otros supuestos, en los cuales el uso legítimo de la fuerza estatal se justifica, como cateos, procedimientos migratorios, contención de protesta social –cuando se rebasen los límites de respeto a la autoridad y a terceros mediante el uso de la violencia o acciones ilegítimas–, desalojos civiles, investigación de delitos, etcétera.

En este último tema, es pertinente –me parece– la reflexión que compartí con este Pleno en el análisis del tipo penal de ultraje en la Ciudad de México, en el que se explica la legitimación, procedimientos y límites al ejercicio del poder coercitivo del Estado, conforme al principio de autoridad y las reglas de interfase que, para ser eficaces operacionalmente y ajustadas a las obligaciones éticas y jurídicas de la autoridad, deben ser –como precondition ineludible– respetuosas de los derechos fundamentales y ajustadas a los principios de legitimidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad. En su caso, este razonamiento lo expresaré en un voto concurrente. Estoy de acuerdo con el sentido y las consideraciones del proyecto. Es cuanto señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy –sustancialmente– de acuerdo con el proyecto, me aparto de algunos tratamientos en las consideraciones, sobre todo, de precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; sin embargo, me parece que hay un punto importante que quizá valdría la pena reflexionar. Cuando la ley habla del uso de la fuerza, habla de la

legitimidad y la proporcionalidad, y es omiso en otros dos requisitos, que son la necesidad y la idoneidad.

Me parece que se salva porque ese mismo párrafo remite –de cierta manera– a las jurisprudencias de la Corte donde se ha hablado –básicamente– de los cuatro elementos, que sería la legitimidad que se encuentra en la ley, la necesidad, la idoneidad y la proporcionalidad, que también se encuentra en la ley; quizá valdría la pena reforzar que también existen los elementos de necesidad e idoneidad que no se encuentran en el texto de la ley que estamos revisando el día de hoy.

Salvo ese comentario, estaría de acuerdo con el sentido del proyecto y anunciaría un voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Continúa a su consideración señores Ministros. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, y creo –como ya se dijo aquí– que habría que salvar algunas cuestiones que no sería viable analizar en este momento que, además, serían innecesarias para los efectos que nos ocupa.

Considero que los dos preceptos que se impugnan, adolecen de una mala técnica legislativa, y que eso es lo que da lugar a que se haya generado esta confusión sobre si contradicen o no las convenciones internacionales sobre el tema que forman parte ya de la Constitución, creo que a pesar de su falta de técnica pueden ser compatibles.

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en el artículo 1° dice que: “No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”. Y por su parte el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, dice que: “No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo”.

Por su parte, la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanas o Degradantes, que está impugnando su artículo 2, en la parte correspondiente dice: “No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial”. Realmente lo que está diciendo este artículo es que no se considerará tortura estas conductas, siempre y cuando no sean tortura, eso es lo que está diciendo, me parece que la redacción deja mucho que desear. El código penal, en el artículo 154-H, más o menos dice lo mismo: “No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se

encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación”. Es lo mismo, no será tortura siempre y cuando no sea tortura.

Creo que quizá la intención fue dar una redacción que cerrara aún más la posibilidad de que ciertos actos pudieran considerarse como que no fueran actos de tortura. Me parece que la redacción no es feliz, pero al final del día, con la interpretación que se hace en el proyecto, creo que es adecuado establecer que no hay esta contradicción y, en todo caso, tienen que ser interpretados a la luz de los estándares internacionales, y los estándares que esta Suprema Corte – particularmente, a través de la Primera Sala– ha venido señalando en este tema tan delicado de la tortura. Por ello, estaré a favor del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Como aquí lo han expresado, la intención de legislar en esta materia es prevenir y sancionar una conducta –desde luego– no permitida en cuanto a lo que es el ejercicio ordinario de la actividad judicial, de la actividad investigadora, y de lo que significa todo lo que instrumentalmente deberá hacer la autoridad en la persecución de un delito.

Lo cierto es que, si bien resulta afortunado el medio, la propia definición del delito y en el contenido de su normatividad nos expresa una causa de exclusión del mismo, cuya redacción involucra una muy importante cantidad de elementos normativos

que tendrán que ser ponderados –desde luego– antes del ejercicio de la acción penal cuando éste sea el caso o ajustándolo al nuevo sistema de enjuiciamiento.

Si lo que la acción de inconstitucionalidad quiere prevenir como invalidez dentro del artículo, es esta facilidad con la que puede excluirse el delito, bien pudiera parecer que en el afán del legislador de sancionar una conducta que debe ser punida, perseguida, castigada, dio una gran oportunidad a que este efecto no se alcance; si ustedes analizan específicamente aquella parte que excluye el delito dentro de la propia definición que establece la norma, no sólo está estableciendo, primero, el tipo penal que habrá de sancionarse, sino cuándo éste no se comete, y comienza por decir: no son tortura, esto es, no está cometido el delito cuando se trate de sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales.

Parece difícil suponer que la consecuencia de una sanción penal implique una serie de sufrimientos, y que de ahí se desprenda una tortura; evidentemente, todo aquel que es sancionado penalmente expresará sufrimientos físicos o mentales con motivo de la sentencia misma, no la es, bueno, trató entonces de expresar que esto no puede ser punido como tal, como una tortura.

Medidas incidentales a estas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, si el acto es legítimo, evidentemente, por naturaleza se encuentra excluido de una condición punible, pues todo acto legítimo de autoridad no puede ser a la vez motivo de la comisión de un delito, esto parecería una excesiva previsión de algo que lógicamente no puede tener motivo de persecución, pues los actos legítimos de autoridad no pueden ser considerados delitos, pero lo condiciona siempre que exista

proporcionalidad en el uso de la fuerza, si no hay proporcionalidad en el uso de la fuerza, no es un acto legítimo de autoridad.

En esa medida, nuevamente vuelve a generar una terrible confusión en la exclusión del delito, y remata diciendo: “y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial”.

De manera que, para poder enderezar en una acusación la comisión del delito de tortura, necesariamente quien pone en conocimiento del juez la solicitud para abrir un proceso a efecto de que alguien pueda ser sancionado, obviamente, tendrá que pasar primero por las causas que excluyen el delito, y cuando las encuentre advertirá que estas son tan subjetivas o tan lógicas o ilógicas, como se quieran específicamente analizar, que frustren en determinado momento un buen interés, una buena intención de sancionar.

Si bien la expresión que se contiene en los agravios de la acción de inconstitucionalidad no pone de relieve todas estas incongruencias, creo —inicialmente— que el legislador —como aquí bien se dijo con una muy deficiente técnica legislativa— nos trató de delimitar, expresar, una serie de factores, con los cuales, ponderados desde el propio inicio de un procedimiento, o en su caso, a valorar por un juez en momentos en que habrá que decidir sobre la consignación de un detenido con motivo del delito de tortura, pudieran llevarle a no continuar con la acción punitiva del Estado, pues pasaría por todos estos supuestos hasta determinar si —cumplidos todos— estamos entonces

frente a la necesidad de punir, de castigar la causa de exclusión del delito no existe.

Me parece altamente riesgoso abrir de tal manera la exclusión de un delito que —como lo dije— frustré la intención de castigar; en todo caso, cuando la definición de un delito es lo suficientemente clara, —como lo exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— el recurrir a un ejercicio tan exhaustivo de exclusión del delito puede provocar fenómenos indeseados por el propio creador de la norma; y, entre otros, cuando se aproxime a la determinación de un acto legítimo de la autoridad, más difícil va a ser probar la exclusión, en todo caso, para quien ejercite una acción penal por la base de un acto legítimo de autoridad, desde luego, condicionado a que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza, que la comisión del delito mismo.

No obstante lo anterior, si esta definición se perdiera, tampoco creo que se frustrara a la acción del legislador y que, en todo caso, se pudiera perseguir y castigar el delito de tortura.

Ya quedaría a cargo de la propia autoridad jurisdiccional —a propósito del acervo probatorio— determinar si lo que ahí sucedió es o no constitutivo de la hipótesis que castiga este delito; evidentemente este ejercicio ahora lo tendrá que practicar al tenor de la exclusión.

Coincido, finalmente, —después de todo lo que aquí se ha dicho y lo que muy enriquecedoramente contiene el proyecto— de que es conveniente dejarlo, pues no sólo orienta, lo cierto es que complica severamente las razones para abrir un juicio, y todo lo que conlleva el mismo, incluso, la sentencia, pues genera una gran cantidad de puertas que fácilmente podrán ser motivo de

impugnación y que, para poder determinar la culpabilidad de quien cometió un delito de esta naturaleza necesariamente tiene que pasar por el tema de las exclusiones, entre otros, no sólo verificar que se surtió la hipótesis normativa del delito de tortura, sino que no se está en la causa de exclusión y —muy en lo particular— que no se trató de un acto legítimo o que aun tratándose de un acto legítimo no hubo proporcionalidad en el uso de la fuerza.

De suerte que, hoy queda patentizado que no necesariamente cuando se tiene una buena intención y se trata de cubrir cualquier otro tipo de hipótesis que pudiera afectar la viabilidad de una buena intención, se generan estos excesos.

A pesar de lo anterior, creo entonces en la validez de esta disposición; no obstante mi preocupación y severas dudas de que tratar de desarrollar esta causa de exclusión por todos los jueces va a ser motivo de un fuerte dolor de cabeza. Es cuanto señor Ministro Presidente, estando de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente, vengo de acuerdo con el proyecto. De una u otra manera todos los que han intervenido lo han avalado, han comentado cuestiones tangenciales que pueden ser más o menos importantes.

Me parece que lo esencial es que, realmente mi convicción es que los preceptos de la ley local —en el momento actual— no son violatorios ni de la Constitución ni de nuestras leyes ni de los instrumentos internacionales en la materia. Y me parece que

lo que es muy importante es la sugerencia del Ministro Cossío, que creo que es una advertencia en el sentido de que esto tiene una temporalidad —en este momento no podemos decir cuál va a ser esa temporalidad— hasta que en tanto el Congreso, en cumplimiento de su obligación, expida la ley general, y seguramente tendrá que ocuparse de esto.

La ley federal actual tiene un precepto que se refiere específicamente a esto, y en la ley local que estamos viendo, en la primera parte es una copia idéntica de lo que señala la ley federal, y después establece todavía algunos elementos que — en mi opinión— con buena o mala técnica lo que tienden es todavía a ajustarse más a la teleología que tiene en los instrumentos internacionales, la protección para las personas en contra de la tortura.

Por estas razones, estoy de acuerdo con el proyecto, al margen de si el Ministro ponente acepta o no algunas de las consideraciones que se le han formulado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. ¿Alguien más señores Ministros? Quisiera entonces —si me permiten— pronunciarme. En primer lugar, y en una primera vista de este análisis que se está haciendo, podría pensar —por ejemplo— que estas normas tienen un defecto de taxatividad, porque cuando agrega el elemento que se refiere a los actos legítimos de autoridad lo deja muy abierto. Si bien trata de definir lo que se debe entender por un acto legítimo de autoridad, tampoco define otros requisitos que —para mí— podrían ser útiles para poder definir la naturaleza de este acto legítimo de autoridad, no sólo el que tenga un fundamento legal, sino el tipo de autoridad y la actuación que esté realizando, las características, la materia; por lo tanto, podría pensarse —como

lo veía en un principio— en una cuestión que no da la certeza jurídica suficiente para poder entender el delito con claridad, y especialmente, más que el delito, esta salvedad que se hace para no entender que existe la tortura.

Genera incertidumbre en ese sentido, respecto de lo que será entendido como sanciones penales derivadas de actos legítimos de autoridad, máxime que la misma norma ya define lo que debe ser considerado como tortura; de tal modo que, —para mí— eso casi sería suficiente para poder analizar cada acto de autoridad respecto del parámetro de lo que debe entenderse como tortura.

Entiendo que los dos tratados internacionales hacen una definición de lo que no debe entenderse, pero creo que el sentido de ello no es para repetirlo en la legislación nacional, sino para establecer el límite ante el legislador de lo que debe entenderse como tortura, no para poner una excepción al respecto pero, finalmente, así se hizo. De hecho, en los tratados internacionales que leyó el señor Ministro Zaldívar, se menciona —digamos— la condición jurídica de lo que no debe entenderse como tortura, en los términos de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en su artículo 1 dice: “No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.” Y lo mismo hace con otra redacción el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en ambas redacciones se habla de sanciones legítimas o medidas legales o inherentes a ésta, siempre que no incluyan la realización de actos o aplicación de métodos a que se refiere el artículo, en el caso de la Convención Interamericana, pero no se refieren para nada al elemento que la legislación nacional está introduciendo

como actos legítimos de autoridad, eso no lo dice; de hecho, este es un elemento adicional porque repite lo que se dice en estos artículos de las Convenciones, pero adiciona lo del acto legítimo de autoridad. Si bien lo define, de alguna manera podría quedar poco claro y, por lo tanto, con falta de certeza.

Sin embargo, el proyecto hace un estudio y un análisis completo de todas estas situaciones para explicar el por qué —como bien decía también el señor Ministro Zaldívar— debe entenderse que no es tortura lo que no es tortura; y esto quisiera enfatizarlo, no es que se esté considerando una tortura exceptuada, no se trata de una conducta en la que se esté reconociendo la existencia de la tortura y que, por lo tanto, no se deba sancionar, en ningún caso se puede entender ello, tanto como lo señalan las normas, como lo plantea —muy bien— el proyecto del señor Ministro Pardo, no hay ningún reconocimiento de esas actitudes, o de esas acciones, o actos de autoridad, como una tortura que no pueda ser sancionada, de ninguna manera, no hay tortura y, por lo tanto, obviamente, no puede entenderse como tortura, por eso la definición básica de lo que es tortura, realmente es el parámetro sobre el cual juzgar los actos.

En ese sentido, —como lo explica el proyecto— señala que no serán considerados actos de tortura, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución, los tratados internacionales, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación. Y esta Suprema Corte ha sentado bastantes criterios respecto del tema de la tortura, especialmente, en la Primera Sala de este Alto Tribunal.

De esta manera, implica —como lo señala la tortura— que las autoridades encargadas de determinar si se acredita o no la

tortura deben remitirse a todos los ordenamientos legales, así como a los criterios establecidos por la Suprema Corte, y así deberán cumplir con todos los lineamientos para el uso legítimo de la fuerza, porque, obviamente, —como lo señalaba el señor Ministro Pérez Dayán— pues si el acto va más allá de la legitimidad de la autoridad en su actuación, pues —desde luego— que no está dentro de esos parámetros autorizados por la Constitución y los tratados internacionales.

En ese sentido, estoy de acuerdo con la forma en que el proyecto hace una interpretación y le va dando sentido a esta norma, a pesar de que —como decía yo en una primera lectura— podría pensarse que tiene algún defecto de certeza o taxatividad. Estoy de acuerdo con el proyecto en ese sentido y votaré en esa congruencia con él. ¿Alguno más? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera referirme —de manera muy breve— a los muy atinados comentarios que han hecho los compañeros Ministros. En primer lugar, desde luego que incorporaré —como lo sugiere el señor Ministro Cossío, tal vez en una nota a pie de página— la circunstancia de que aún no se ha expedido la ley respectiva de tortura que ordena el transitorio de la reforma al artículo constitucional.

Por el aspecto de la redacción del tipo penal del 154-H, entiendo que es una reserva que él hará en un voto concurrente, creo que no es —digamos— la litis en el presente asunto porque no estamos analizando propiamente la construcción típica del delito de tortura, sino más bien la exclusión que hace respecto de algunas conductas.

Ahora bien, entiendo, desde luego, las inquietudes que se han expresado, tanto por parte del señor Ministro Medina Mora como del Ministro Gutiérrez, en relación con toda esta teoría que se ha venido desarrollando respecto del uso legítimo de la fuerza.

Creo que no es tampoco el proyecto o el tema como para hacer un estudio muy acabado, muy completo, sobre este tema, en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia lo hemos abordado con mayor profundidad, incluso, tenemos criterios que se han publicado y que, incluso, se citan en el proyecto, como un aspecto lateral. Recordemos que aquí lo que se está impugnando es —insisto— no la construcción típica, sino la exclusión que se hace respecto de algunas conductas que no se consideran como el concepto o el delito de tortura.

Desde luego, me quedó la misma impresión —que ya han señalado el Ministro Zaldívar, el señor Ministro Presidente, algunos otros compañeros— en el sentido de que la vocación natural de una descripción respecto de una figura correspondiente es, precisamente, detallar cuáles son sus notas distintivas y dejar muy bien precisado ese concepto, máxime en el caso del código penal donde se está estableciendo una descripción típica para poder considerar una conducta como delictiva.

Sin embargo, en este caso, y de la exposición de motivos que revisamos, se ve que la intención concreta y expresa del legislador de Jalisco era ajustarse a las normas de fuente internacional que regulan este tema; y en ese ajuste, pues se vieron también en la necesidad de comprender esta segunda parte que viene en las normas internacionales respecto de lo

que no puede quedar incluido en el concepto o en la descripción típica de tortura.

Y aquí es en donde ya empezaron algunos problemas; me parece que la descripción típica es suficiente y es completa para poder descartar, en todo caso, que alguna de las conductas que teme el promovente —la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— pudieran quedar permitidas, me parece que el tipo penal es clarísimo, prohíbe y sanciona la tortura en cualquiera de sus formas, y establece que no se puede imponer como pena y que no puede ser un castigo personal.

De esa manera creo que queda salvaguardado cualquier posibilidad de que pudiera entenderse que se permite o no la tortura en tratándose de ejecución de sanciones penales o, incluso, en temas de persecución o detención.

Y, por otro lado, también la técnica es muy cuestionable porque para poder establecer una norma de exclusión tendríamos que partir de la base de que esas conductas actualizan todos los elementos del tipo, porque si no qué caso tiene —como bien lo señalaban los Ministros— decir: no se considera tortura lo que no reúne los requisitos de tortura. Me parece que es un ejercicio inútil, pero en fin, así está redactado, y entiendo que se pretendió hacer una norma aún más protectora que la propia norma de fuente internacional que inspiró esta modificación.

En ese sentido, y con las modificaciones que, desde luego, he aceptado, —la modificación que propuso el señor Ministro Cossío— someto a la consideración del Pleno el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Si no hay más observaciones señores Ministros, procedamos a tomar la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto, anunciando voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto y las modificaciones aceptadas.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor del proyecto y sus modificaciones, anunciando voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estoy con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado, sólo haciendo reserva de posible voto concurrente revisado el engrose.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, con anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora y reserva para, en su caso, formularlo del señor Ministro Presidente Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En ese sentido, ¿quedaría alguna cuestión adicional señor Ministro Pardo?

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: No señor Ministro Presidente, los resolutivos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Nada más los resolutivos, por favor señor secretario, lea los resolutivos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2015.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR, ERRADICAR Y REPARAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES E INHUMANOS O DEGRADANTES DEL ESTADO DE JALISCO; ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 154-H, FRACCIÓN II, PÁRRAFO QUINTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO, LOS CUALES FUERON REFORMADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 25334/LX/15, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO, EL VEINTICINCO DE ABRIL DE DOS MIL QUINCE.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿De acuerdo señores Ministros con los puntos resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

ESTÁN APROBADOS LOS PUNTOS RESOLUTIVOS Y CON LA VOTACIÓN RESPECTO DEL PROYECTO EN SÍ MISMO QUEDA RESUELTA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2015.

Antes de continuar con el orden del día vamos a hacer un breve receso y regresamos para ver el siguiente asunto del orden.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:50 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Señor secretario denos cuenta con el orden del día.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2015, PROMOVIDA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

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

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 33, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: “LOS CUALES SERÁN ASIGNADOS EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY ENTRE AQUELLOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE OBTENGAN CUANDO MENOS EL 2% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA EN EL ESTADO PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS.”, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO QUINTO DE ESTA EJECUTORIA.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Vamos a someter a su consideración, señores Ministros, los primeros considerandos que propone el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, por la naturaleza del asunto, quisiera pedirle –respetuosamente– que se votara nada más el primero de ellos, porque en el segundo hay algo que deseo explicar para que el Pleno lo considere.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto, desde luego. Como lo sugiere el señor Ministro ponente, está sólo a su consideración el primer considerando relativo a la competencia. Si no hay observación respecto a competencia, se consulta ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO.

Tiene entonces la palabra señor Ministro Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Comentar primero y, esto es, –salvo que el Pleno decida alguna otra cosa respecto de la procedencia del asunto–, que se incorporarían también precedentes, posteriores a que se elaboró el proyecto, en el que se aborda el tema de fondo y que son coincidentes con el proyecto; y, en segundo lugar, –gracias señor Ministro Presidente– aquí tenemos una situación –hasta donde recuerdo– inédita para definir si hay un nuevo acto legislativo o no.

Debo decir que también cuando se bajó el proyecto no se había cambiado el criterio que había sido mayoritario hasta enero de este año, en el sentido de cómo se conceptualiza el nuevo acto legislativo.

Aquí la cuestión es que se está proponiendo considerar que es oportuna la presentación de esta acción de inconstitucionalidad, en tanto que, lo que sucedió fue que –en el caso concreto– el Poder Ejecutivo mandó una iniciativa de reformas al Congreso del Estado para adecuar y regularizar el sistema electoral, en el punto concreto, respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la ley local establecía originalmente –como todas las legislaciones tanto federal como locales, antes de las reformas constitucionales, últimas en materia electoral– que sólo se requería el 2% para poder tener acceso a diputados de representación proporcional, que es el punto concreto.

El Ejecutivo manda la iniciativa al Congreso para modificar el precepto. Las Comisiones del Congreso determinan que no lo van a modificar y cambian el sentido que llevaba la iniciativa para dejar el precepto en idénticos términos a como estaba originalmente.

Consecuentemente, se publica la reforma y, efectivamente se publica como si este artículo no hubiera sido materia del proceso legislativo, puesto que se indica con puntos suspensivos en la reforma, en la fracción respectiva.

En el proyecto se está estimando que, no obstante que, efectivamente, aparece como si no hubiera sido reformado, en realidad, este precepto fue motivo no sólo de un análisis, sino de la propuesta de modificación, y –para mí– lo que es muy importante para hacerlo congruente con el texto constitucional; dentro del proceso legislativo, se desecha, –vamos a llamarle–, pero siguiendo el proceso legislativo para ello, y se deja el texto original que existía; consecuentemente, aparece como si no hubiera ninguna reforma en relación a esto.

Entiendo que es un tema debatible, como ha sido el tema del nuevo acto legislativo; me preocuparía y se propuso como está en el proyecto por dos razones. La primera, porque de considerar que no hay nuevo acto legislativo, la consecuencia sería el desechamiento, y dejaríamos una ley que es inconstitucional en ese punto y no congruente con la Constitución; pero segundo, también siendo congruente con lo que he sostenido, en el caso hubo un proceso legislativo, en donde, si bien se deja la misma norma que existía antes, lo que se está haciendo es que se le está dando un contenido y un alcance material a esa norma distinto del que debería tener, puesto que hay previsión expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en que debería de ser el 3% y no el 2% para conservar el registro y, por lo tanto, tener derecho a diputados de representación proporcional.

Consecuentemente, el planteamiento que se formula a este Pleno es que se considere que es equivalente a un nuevo acto legislativo y que da lugar al examen de fondo del asunto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración señores Ministros esta parte del proyecto. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Escucho con mucha atención lo que nos plantea el Ministro ponente, y me parece que el texto del artículo 33, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza –impugnado–, –me parece– no fue modificado como resultado del proceso de reforma a dicho ordenamiento que resultó en la expedición del Decreto 126, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de

Coahuila de Zaragoza el veintidós de septiembre del dos mil quince.

Creo que no existe un acto legislativo, –desde un punto de vista formal– puesto que, aunque fue materia de la iniciativa presentada por el gobernador, incluso, de una reserva formulada por uno de los diputados, está claro que el Congreso no aprobó una modificación a este primer párrafo y, por consecuencia, no hay una modificación al mismo, en ese sentido no hay una reforma material ni sustancial tampoco en esa lógica.

Está claro que ese primer párrafo no es consistente con la disposición constitucional federal; sin embargo, pues no siendo materia de modificación, me parece que no hay posibilidad de que nos avoquemos a su análisis. Entiendo bien la reflexión del Ministro ponente, pero en este caso no la comparto. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Tampoco señor Ministro Presidente, estoy en la página 30 del proyecto, que es el párrafo conclusivo que nos plantea el señor Ministro Franco. Entiendo, desde luego, el problema serio de la falta de adecuación de la legislación o del precepto a lo que dispone la Constitución; pero en términos del nuevo acto legislativo, me parece muy difícil sustentarlo en lo que voy a leer, dice: “Por consiguiente, se está ante un nuevo acto legislativo para efectos de la acción de inconstitucionalidad, dado que, –y aquí viene el punto– lo relevante no es si se emitió o no un acto legislativo, sino que la decisión del legislador sea sustancial

porque se modifica el alcance de la norma general, ya sea sistemática o aisladamente. En el caso, se reitera, se trata de una decisión legislativa respecto del sentido normativo, dado que, exige determinado porcentaje para asignar diputaciones por el principio de representación proporcional, lo cual, se proyecta en el sistema correspondiente”.

Lo que nos está diciendo esta parte del proyecto es: –y lo narró muy bien el Ministro Franco– se presenta la iniciativa, esa iniciativa no se hace parte ni del proceso legislativo ni de la reforma, pareciera –en esta idea– que la negativa a aceptar la iniciativa forma parte del acto legislativo.

Creo que esto es básicamente como lo está planteando el Ministro Franco, y tiene razón, es un tema inédito, pero no creo que eso nos dé –inclusive– en el criterio que tenemos y que compartimos normalmente de una gran laxitud para considerar prácticamente cualquier cambio como un nuevo acto legislativo, creo que aquí no, porque a lo que estaríamos es ante cada una de las negativas o ante las negativas de iniciativa, considerar también como elementos de acto legislativo. Creo que lo que importa es la formalización, y la formalización se tiene que dar —como decía el Ministro Medina Mora ahora— de manera positiva, no frente al rechazo de una negativa, porque sería tanto como suponer que previamente el gobernador tiene una condición para modificar esa realidad.

Como no tiene una plasmación directa el cambio, esto quedó en el proceso legislativo por buenas o malas razones, inclusive, por razones de inconstitucionalidad; en el fondo estoy de acuerdo con el proyecto, pero me parece que es difícil darle a este rechazo el carácter de acto legislativo para efectos de la

procedencia; también estaría en contra de este punto. Gracias señor Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. También, siendo congruente con el criterio que he expresado al respecto en otros asuntos, me parece que en el presente caso no hay un acto legislativo o acabado a fin de que pueda ser materia de revisión a través de una acción de inconstitucionalidad.

El primer aspecto que advierto es que, aquí —como lo hemos hecho en algunos otros asuntos— pareciera que el acto impugnado es el decreto en su totalidad, porque donde señala el promovente la norma general cuya invalidez se reclame, dice: “La reforma a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza”, pero ahí señala: “concretamente la relativa a los artículos 33 y 67,” —parece que en esta última cita hay un error, parece que es el 27, no el 67— misma que fue aprobada mediante el Decreto tal, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila, de fecha tal, incluso, transcribe a continuación estos preceptos que son los que se pretende sean revisados a través de esta acción; y la mayoría de sus argumentos van relacionados con el artículo 33, primer párrafo; y este artículo 33, primer párrafo, —como bien lo informa el proyecto y ya lo señalaba el señor Ministro ponente— en la publicación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, aparece con tres puntos consecutivos, que en esta técnica legislativa da a entender que esa parte del precepto no fue materia de modificación o reforma alguna.

Entiendo también la postura y la preocupación que nos expresa el señor Ministro ponente al respecto, pero me pongo a pensar: si aceptáramos la procedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de todas aquellas modificaciones que eventualmente pueden ser propuestas en una iniciativa y que al final del proceso legislativo no prosperan, creo que abriríamos un espacio muy amplio de impugnación respecto de cuestiones que no forman parte del texto legal al final de cuentas; es decir, no constituyen una reforma, no constituyen una modificación, —digamos— no se concretaron los efectos de esa iniciativa; es cierto —como lo menciona— que se propuso una reforma a este artículo 33, en su primer párrafo, es cierto que en el debate legislativo se expresó de manera clara la intención de no reformar ese precepto y, finalmente, pues se reforman otros, pero ese no, y así queda precisado en la publicación respectiva.

Me parece —insisto— que no hay un acto legislativo acabado en este caso y que, no podríamos analizar en una acción de inconstitucionalidad todas aquellas propuestas de modificación, que al final del camino no obtuvieron la aprobación del órgano legislativo correspondiente y, en consecuencia, no se plasman o no se convierten en una reforma o adición o derogación —lo que sea— de una ley respectiva; en todo caso, en un afán de interpretación, pues aquí prácticamente lo que se está impugnando es la omisión de reformar el artículo 33 en su primer párrafo, o sea, prácticamente sería un tema de omisión legislativa que, desde luego, tendría que partir de un análisis con bases diversas, pero así como está planteado, me parece que no hay acto legislativo, me parece que no hay reforma alguna que revisar y, desde luego, es muy atendible también lo que nos señala el señor Ministro ponente que, en este caso, ya analizando las cuestiones de fondo, se advierte que este

precepto no se compadece con las normas constitucionales que aquí se señalan. Sin embargo, para poder llegar a ese punto, primero tenemos que superar el tema de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y, por esas razones, tampoco compartiría la propuesta del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Comparto el proyecto, aunque debo decir que por razones totalmente distintas a las que nos ha expresado el Ministro ponente. Coincido con lo que han expresado quienes me han precedido en el uso de la palabra, en que aquí, los antecedentes —del caso que nos ocupa— es decir, el hecho que haya habido una iniciativa, el hecho que haya sido discutida, — incluso— el hecho de que haya habido una reserva, no convierten estos antecedentes en una reforma legislativa; finalmente, puede haber una reserva un minuto antes de la votación, si no se aprueba, no hay reforma legislativa, se rechaza, y así hubiese habido muchas iniciativas en ese sentido, o haya sido objeto de análisis de horas, en el momento en que la soberanía popular dice: no hay reforma legislativa, en ese punto estoy de acuerdo con la mayoría.

Sin embargo, —permítanme remitirme al precedente anterior— en la acción de inconstitucionalidad 28/2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el Código Civil del Estado de Jalisco, ahí el artículo impugnado, —el 160 del código civil— por una razón que tenía que ver con la edad en el matrimonio, este Pleno decidió que a pesar y por una cuestión sustantiva, temática, declaramos la inconstitucionalidad, pero en

ese precedente, en esa acción de inconstitucionalidad, este Pleno —y yo junto con la mayoría— declaramos la invalidez de los artículos 258 y 267 Bis, que no fueron parte de la reforma legislativa del código, —salvo que ustedes me corrijan— precisamente, interpretando que era parte del sistema y que si se estaba declarando la inconstitucionalidad sólo del artículo 260 porque indicaba las palabras “hombre y mujer”, pues también declaramos la del artículo 267 Bis y 258 que tenía que ver con el registro del matrimonio por el mismo sentido, y no hubo duda de que ni el artículo 258 ni el 267 Bis, fueron parte de la acción de inconstitucionalidad, puesto que la Legislatura de Jalisco lo que modificó fueron los artículos 56, 261, 262, en fin, otra serie de artículos.

Y esto me llevó a la reflexión de que, en el caso de Coahuila, — que ahora nos ocupa— la reforma al artículo 33, es el segundo, tercero y cuarto párrafos, fue un reforma tendente a adecuar la Constitución de Coahuila, a la reforma constitucional en materia electoral; es decir, los párrafos que se introducen en el texto del artículo se modifican del artículo 33 de la Constitución de Coahuila, —insisto— se hicieron para adecuar la Constitución de Coahuila a la Constitución Federal en materia de género, en materia electoral, precisamente hablando de las fórmulas para diputados, propietarios y suplentes en candidatos de mayoría relativa y de proporcionalidad.

En esa tesitura, me parece que, razonando, —en mi caso, igual que lo hice en el caso de Jalisco— pues aun cuando formalmente no hay —y coincidiendo con la mayoría— una reforma en el primer párrafo, me parece que por efecto, pudiera considerar que el no haber adecuado el texto del artículo 33, — insisto, aunque haya sido intocado—, en su caso, basándome en el precedente de Jalisco, pues considero que podríamos

declarar la inconstitucionalidad del mismo porque adecuó unos puntos, pero no adecuó otros. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Pérez Dayán por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, –como lo expresó el ponente– estamos frente a un hecho difícil de encontrar en alguna otra acción de inconstitucionalidad, –él le ha denominado “inédito”– y es que por sus particularidades realmente parece difícil encontrar una solución que nos llevara a la convicción general de que se debe resolver en uno o en otro sentido, es uno de estos temas límite, en el que tantas razones hay para justificar de un lado como del otro.

Desde luego que aquí se ha invocado –el señor Ministro Laynez lo ha hecho de manera muy puntual– el precedente, constituido por la acción de inconstitucionalidad 28/2015, de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, que en mucho participaría de las ideas que aquí se plasman en esta acción de inconstitucionalidad; sin embargo, –aun a pesar de ello– sigue siendo inédito, pues esta acción que tenemos hoy para resolver plantea todavía una complejidad superior a aquella, y lo es porque en aquella otra –muy bien descrita, como ya lo he dicho– se extendieron, se declararon inválidos algunos otros artículos bajo una resolución sistemática.

El caso concreto aquí es, no obstante haber participado dentro de una iniciativa, un determinado precepto legal o constitucional, en el caso, de carácter local, al no haber sido reformado nos genera o no la oportunidad para resolver una acción de

inconstitucionalidad enderezada por un partido político a quien perjudica la falta de reforma, no obstante haber sido motivo de un planteamiento y reflexión por parte de un órgano deliberativo.

Evidentemente, la acción de inconstitucionalidad no es más que un instrumento que permite cuestionar la voluntad legislativa, y la voluntad legislativa –en el mayor de los casos– se da mediante la creación, reforma o modificación de un artículo en lo específico, pero esto no deja de cobrar importancia, en tanto es una voluntad legislativa, mas la voluntad legislativa no necesariamente tiene que ser expresa, no necesariamente tiene que culminar con la creación o modificación de un artículo.

Cierto, aquí se han dado razones de mucho peso para entender que si no fue motivo de modificación no generó en el accionante una nueva oportunidad para cuestionarlo, –eso desde un ángulo también lógico– pero hay otra versión que pudiera llevarnos a entender que es precisamente la función de la acción de inconstitucionalidad la que permite a este Tribunal la competencia necesaria para analizar una voluntad legislativa tácita, como lo fue no reformar un artículo, no obstante que se tuvo dentro del supuesto de deliberación.

Para mí, la voluntad legislativa expresada en este decreto, al no reformar un artículo, no obstante formar parte de una iniciativa, supone asegurar que el legislador quiso mantener esta disposición, y esto permite –a mi manera de entender– la promoción de una acción de inconstitucionalidad, y es que el caso lo patentiza aún más; lo que se busca con este tipo de decisiones es tratar de atajar el mayor número de casos en los que, habiendo en concepto de un sujeto legitimado una inconstitucionalidad, la participación de este Tribunal para decidir; y digo que este caso lo patentiza aún más, pues la

iniciativa tuvo como finalidad adecuar la legislación local a los cambios constitucionales en materia federal.

Si bajo esa perspectiva, un Congreso, independientemente de su forma de integración mayoritaria, pudiera bajo una perspectiva de esta naturaleza no querer adecuar su legislación a la nueva modalidad establecida por la Constitución Federal, y no pensar en la posibilidad de que algún partido afectado por esta no determinación de cambiar una disposición legal, pues se quedaría simple y sencillamente sin la posibilidad de cuestionarlo ante este Tribunal.

Por tanto, si formó parte de una iniciativa, si generó, incluso, alguna serie de reservas y, al final la mayoría de ese Congreso decidió no cambiarla, es porque refrendó su voluntad de que la disposición quede como tal; y esto —a mi manera de entender— genera la hipótesis necesaria para que un partido esperanzado en que a propósito de una iniciativa pudiera —como lo es en el caso— adecuarse el contenido de una norma legal local al texto constitucional, le permita venir a cuestionar esta expresión tácita, de mantener el sentido normativo de una específica disposición, pues precisamente la voluntad fue no cambiarla; y al tener esto frente a nosotros, creo que la oportunidad de análisis debe superar aquella que nos inhiba a conocer de él. No estoy hablando de un artículo ajeno, estoy hablando de un artículo integrado en una iniciativa, cuya finalidad unitaria es una adecuación constitucional, en donde el legislador competente para verificar los cambios a su propia normatividad —en el caso— un Constituyente local decidió no hacerlo, lo cual, —en sentido positivo— me supone el refrendo de su vigencia, de su validez por parte del propio Congreso, y la oportunidad para cuestionar por parte de un partido político, quien tendría la esperanza de que se modificara una disposición para adecuarla

a otra normatividad que, en el caso, lo es la Constitución Política.

Frente a este balance, evidentemente, me resulta mucho más favorable la interpretación positiva de que en este caso hay una decisión legislativa tácita de mantener en vigor un artículo, que muy probablemente —como aquí también se demuestra en fondo— no se adecue al sistema constitucional, pero más allá de que el fondo pueda o no darle la razón al partido que la promueve, formó parte de una iniciativa, y el no considerarla, no obstante haberse discutido, es —para mí— causa suficiente para entender que el refrendo de la voluntad legislativa fue la de no adecuar, y es causa para promover una acción de inconstitucionalidad; así que, en esta perspectiva, estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Gutiérrez por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: No voy a abundar mucho en la discusión. Creo que ya han fijado las posiciones de ambas perspectivas de manera adecuada. Desde mi punto de vista, estamos ante una reforma frustrada y, simplemente no hubo un acto legislativo, ya sea de manera formal o sustantivamente que cambiara el orden jurídico en ese momento; por lo tanto, me parece que no hay razón para la impugnación que se está realizando. Votaré en contra en este punto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Esta interpretación que nos plantea el Ministro Pérez Dayán la considero muy interesante, pero no la comparto. ¿Esto nos llevaría a suponer que cada cosa que no se apruebe en un proceso legislativo a partir de lo presentado en una iniciativa o, inclusive, en un dictamen, es generador de un nuevo acto legislativo? Me parece sumamente complicado. Esta regla no veo por qué no tendría aplicación en otros procesos. Lo que haría entonces es suponer y analizar la iniciativa del Presidente de la República, de un gobernador del Estado o de un legislador, luego, ver qué cosas no aparecieron y venir a demandar como nuevo acto legislativo la falta de aceptación, y eso considerarlo como acto legislativo, me parece muy complicado.

Ahora, en cuanto a lo que decía el Ministro Laynez —que me pareció muy interesante— respecto al asunto que tuvimos del Estado de Jalisco. Aquí, —según entiendo— tenemos dificultades con el artículo 33, pero no tenemos dificultades con el artículo 27. Por qué no entonces, si lo que estamos viendo es un problema sistémico, entremos por el artículo 27, y después, en extensión de efectos veamos si afectamos o no al artículo 33. El 27 nos da para acto legislativo, es una entrada natural, es una entrada ordinaria, porque ahí hay reforma. Entramos por 27, analizamos y después vemos si efectivamente se está produciendo un vicio en el 33 semejante al del 27, hacemos una extensión de efectos —como en Jalisco— y, consecuentemente, resolvemos un problema de ausencia, porque ahí tenemos un precepto existente, que es el precepto no modificado, con esta condición; me parece una forma importante para entrar a estas consideraciones y no —insisto, y lo digo en términos coloquiales— desnaturalizar lo que hasta hoy ha sido el acto legislativo,

suponiendo lo que debió haberse pronunciado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Sin duda que la decisión que se tome en este asunto no va a ser sencilla, tradicionalmente se había venido sosteniendo por la mayoría del Pleno que cualquier repetición de la publicación de un precepto, así fuera literal o, incluso, hasta con puntos suspensivos podía dar lugar a un nuevo acto legislativo. Algunos Ministros que estábamos en un principio en minoría, sosteníamos que tenía que haber un cambio sustancial al sentido normativo, y yo había venido sosteniendo que bastaba que hubiera un cambio al sentido normativo del precepto sin calificar si éste tiene que ser sustancial, importante o secundario.

El último precedente que recuerdo se cambió el criterio, y la mayoría del Pleno estableció que habría nuevo acto legislativo cuando hubiera un cambio en el contenido material frente al criterio meramente formal.

Coincido con lo que se ha dicho de este acto legislativo frustrado, que no se ha podido llegar a su finalidad; sin embargo, también me parece —coincidiendo con el Ministro Franco y el Ministro Laynez— que hubo un cambio al sentido normativo viéndolo desde el punto de vista sistémico o integral, porque la publicación de toda esta reforma, sin duda modifica los equilibrios que han servido para que nosotros analicemos la constitucionalidad de los dos factores que hoy están en el artículo 27 y en el artículo 33. Sin embargo, me parece que otra

salida podría ser la que ha apuntado el Ministro Cossío, que creo que técnicamente puede ser adecuada, si analizamos el artículo 27, y más que por extensión diría que quizá por una cuestión sistémica podríamos ver también el artículo 33.

No tendría ningún inconveniente, lo que me preocuparía es que dejáramos sin analizar este precepto porque creo que ha habido una modificación al sentido normativo, ya sea que digamos vamos a cometerlo de manera directa o vamos a analizar de forma sistémica el problema, con cualquiera de las dos formas avanzaría, me podría sumar pero, en principio, estaría con la propuesta del ponente, salvo que él acepte hacer esta modificación y también ver si hubiera quienes se sumaran a esta posibilidad. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que en el análisis del artículo 33, en efecto, no se modifica el párrafo primero, me parece que los párrafos que se modifican no guardan una relación directa con el contenido del párrafo primero, para anular por extensión – como señalaba el Ministro Laynez– tiene que haber una dependencia o relación sistémica con lo anulado, que no es el caso en el artículo 33; si como decía el Ministro Cossío, del análisis de la otra disposición impugnada pudiera resolverse de otra manera, es un asunto distinto, pero lo que está a discusión, conforme a lo que usted puso a consideración de este Pleno, – que es el artículo 33– me parece que no ha lugar a anular por extensión el primer párrafo que no fue modificado, como se ha quedado evidenciado en la explicación que se ha hecho aquí, porque no guarda una relación de dependencia o sistémica con

los párrafos que fueron modificados, y toda la impugnación que hace valer el partido accionante se refiere al párrafo primero que –insisto– no fue modificado. Es cuanto señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Primero, para precisar que comparto la opinión del Ministro Cossío, –y creo que es también la de la mayoría– estoy de acuerdo, no correspondería que por una omisión y nos llevaría en que cada vez que tengamos que comparar lo que entró a un Congreso federal o local para ver lo que salió, –diciéndolo coloquialmente– estoy de acuerdo; me inclinaba porque hubo reforma al artículo 33, pero creo que la solución que ha propuesto en la mesa el Ministro Cossío me parece que es idónea. El artículo 27 impugnado, dice: “Los Partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los Partidos Políticos Locales que no alcancen el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo y Legislativo les será cancelado su registro”.

Si bien este es el tema de registro, lógicamente aquí nos permite, ahora sí, diría al Ministro Medina Mora, por una cuestión sistemática abordar el primer párrafo del artículo 33, porque si no, –como lo dice el accionante– se correría el riesgo de que, conforme a la Constitución de Coahuila, en el artículo 33, se otorguen curules plurinominales a un partido que no tiene el 3%. Aquí ya hay una simetría entre el artículo 27 que es congruente con la Constitución Federal y el artículo 33 que no lo es.

En ese sentido, me parece que esa es una solución que –en lo particular– me parece que podría solucionar el problema de este caso inusitado, como se nos ha presentado, y que me parece que permitiría que la Constitución de Coahuila, en este punto, quede totalmente adecuada a la Constitución Federal. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Franco por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Agradezco muchísimo todas las intervenciones porque realmente ante este asunto tan especial y diferente a todo lo que hemos analizado, arroja varias cuestiones que son positivas.

En primer lugar, evidentemente, a la luz de varias de las consideraciones que se hicieron, es evidente que habría que hacerle ajustes al proyecto; sin embargo, quiero plantear algunas cuestiones y separarme de la posibilidad de hacerlo conforme a algunas propuestas.

En primer lugar, no impugna el artículo 27 constitucional, sino lo que dice es que el artículo 33 resulta incongruente con el artículo 27 que se reformó en esa misma ocasión, -es lo que está planteando-. Ahora bien, hay varias cuestiones, no puedo compartir, respeto muchísimo los planteamientos para que le dé otro enfoque, por lo siguiente.

En primer lugar, no creo que este asunto establezca un precedente delicado por sus características, tiene características tan especiales conforme a lo objetivo de la

situación, como en los planteamientos que se hacen, que es muy difícil que se vuelva a presentar el caso concreto, y siempre hemos dicho que planteados los criterios generales que establecemos hay que verlo a la luz de los casos concretos.

Ahora, explícito en mi opinión. En este caso, –y voy a repetir lo que dice el proyecto, insisto– incorporaría varias de las cuestiones que aquí se han planteado como dudas porque creo que fortalecerían el proyecto en caso de que el Pleno llegara a aprobar su oportunidad –que esto es un punto importante–, por eso el proyecto lo planteó en la oportunidad.

Me parece que tiene una diferencia fundamental con el artículo 28, que es precedente en el fondo, pero no en esto; aquí el problema que tenemos es que si no hay nuevo acto legislativo, la consecuencia es el desechamiento, en aquél entramos al fondo, y de ahí surgieron todos los razonamientos; consecuentemente, tiene esa diferencia importante en mi opinión.

En segundo lugar, refiero de forma breve, nuevamente, lo que dice el proyecto, y quizás, reconozco que podría decirse mejor. En primer término, aquí hubo una iniciativa del Ejecutivo para reformar la Constitución y hacerla congruente con una reforma constitucional a nivel nacional que obligaba al Estado a adecuarse a esa reforma. El gobernador planteó la reforma al artículo 33, precisamente para adecuarlo en el 3%; dentro del proceso legislativo, las comisiones modifican el sentido de la propuesta del gobernador, y no sólo no toman en cuenta lo que es un precepto que hace congruente la legislación local con la legislación nacional —que la obligaba—, sino que reforman ese mismo artículo en sus otros párrafos; consecuentemente, introducen un problema sistémico, pero al mismo tiempo, y esto

es lo que aduce el partido, que tiene un error, efectivamente — como lo mencionaba el Ministro Pardo— al aludir al artículo 67, pero inmediatamente después refiere al artículo 27, pero lo refiere como una contradicción del artículo 33 con lo que ya se estableció en el artículo 27; y en el artículo 27, precisamente lo que se hizo fue adecuar la legislación del Estado a lo que ordenaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se modifica el inciso j) para decir: “Los Partidos Políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los Partidos Políticos Locales que no alcancen el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo y Legislativo, les será cancelado su registro.”

¿Qué es lo que sucede en este caso concreto? Insisto, la iniciativa del Ejecutivo con la modificación propuesta al primer párrafo del artículo 33 para hacer congruente todo el sistema del 3% es conocida, discutida y modificada.

El artículo 33 se modifica en sus tres párrafos siguientes — segundo, tercero y cuarto—, pero deciden que no es conveniente, que no es necesario modificar el primer párrafo que se refería al 2%.

Al dejar en el artículo 27 que el registro se conserva con el 3%, y creo que el Pleno se ha manifestado en diversos asuntos en que no puede ser congruente un sistema en donde se exige el 3% para mantener el registro, y exclusivamente el 2% para tener diputados de representación proporcional; hasta donde recuerdo, este es un criterio que hemos definido ya en varios asuntos.

Consecuentemente, me parece que aquí, el punto medular es que hay un problema sistémico —como lo hemos hecho notar— y que si hay un nuevo acto legislativo, puesto que se reformó el artículo 33, se dejó intocado el primer párrafo, —efectivamente— pero fue materia de la reforma al artículo 33, tan es así que hay constancia de que se debatió, y no sólo eso, un diputado del partido que ejerció la acción de inconstitucionalidad propuso que se incorporara —de nueva cuenta, ante la decisión de la Comisión que lo eliminó— ese punto porque hacía congruente el sistema normativo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la que la propia Constitución del Estado estaba definiendo.

Se discutió, obviamente, se votó en contra de esa propuesta, y se dejó un sistema normativo incongruente en un debate, en donde se analizó y se modificó el artículo de marras —el 33 de la Constitución— y, consecuentemente, —en mi opinión, y me confirmo en ello— en este caso concreto, se puede hablar de que hay un nuevo acto legislativo en este sentido, que dejó de considerar lo que estaba planteado y rompió con la congruencia sistémica de la Constitución local en contra de lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señor Ministro Presidente, esta será mi posición. He escuchado con muchísima atención; estaré —por supuesto— a lo que decida el Pleno; si el Pleno mayoritariamente considera que es inoportuna la presentación de la demanda, por esta razón, no tendré ningún inconveniente, dado que hay que dar certeza jurídica, a que engrose el proyecto en ese sentido, y la consecuencia será desechar la acción de inconstitucionalidad.

Mantendré mi opinión —insisto— agradeciendo muchísimo a quienes se han manifestado a favor, como lo que se han

manifestado en contra del proyecto porque, efectivamente, me dio muchas luces para reforzarlo. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. También quisiera poner mi opinión al respecto, considero que no hay un nuevo acto legislativo; en alguna ocasión, inclusive, se consideró que era un acto legislativo a pesar de que el texto de la norma era exactamente igual, pero se publicó ese texto en el Diario Oficial con la misma redacción, sin cambiarle ni una coma, pero se publicó, –para mí– eso consiste en un proceso legislativo acabado; aquí no se llegó al proceso legislativo, como lo señala la propia Constitución del Estado, para poder hacer una reforma o una acción legislativa –lo dice el artículo 62– debe ser que se haga una iniciativa, que se discuta esa iniciativa, y que se someta a votación, de la cual puede salir, conforme dice el artículo 67 en su verdadera redacción: que se expida, reforme, derogue o abroge una ley, y ninguna de esas circunstancias se dio en el presente caso, sólo se señalaron puntos suspensivos, ¿por qué? Esa es una técnica legislativa usada genéricamente para señalar que ese texto no se tocó y no se sometió ni siquiera a una votación sobre si se aprobaba o no el texto, simplemente no pasó, no hubo discusión al respecto y se quedó tal como estaba en esa condición.

Es cierto, el artículo 33 se modificó en otros párrafos, pero no en ese, de que se haya modificado en otros párrafos, pues cualquier otro artículo que se modifique en sus párrafos o fracciones debe entenderse que es un nuevo acto legislativo todo el artículo completo, no puedo compartir esa posición porque cada norma que está incluida en cada uno de sus párrafos o fracciones constituye un acto legislativo

independiente entre sí y, por eso, considero que no puede haber un acto legislativo.

Esto no culminó el proceso mismo, no llegó a concluir que se trataba de una norma, inclusive, que se confirmara y, por lo tanto, se publicara en el Diario Oficial con ese mismo texto, como ha sucedido en otras ocasiones; en esta ocasión, simplemente eso no se tocó, se dejó como se acostumbra en la técnica de publicación de reformas, se dejó como muchas otras fracciones o párrafos del artículo 27, –por ejemplo– que no se tocaron, y eso no quiere decir que esos párrafos también hubieran sido materia de una reforma legislativa y un nuevo acto. No comparto esa opinión, y ya digo, incluso, cuando se publicara de nuevo el mismo texto podría considerar que eso se sometió a un proceso legislativo que se completó y se decidió volverlo a publicar en los mismos términos, y ahí puedo coincidir en que se trata de un nuevo acto legislativo, pero en este caso no sucedió así, no hubo ni siquiera la culminación del proceso legislativo y, por lo tanto, en la forma en que se publicaron en el Periódico Oficial del Estado, no hubo reforma alguna ni modificación ni siquiera confirmación de su texto; por lo tanto, estaré en contra y por el desechamiento, en su caso, de esta disposición.

Y paradójicamente, el otro artículo mal señalado como artículo 67 que, en realidad, es el artículo 27, se está señalando en el proyecto que no hubo argumentación respecto de él para que pudiéramos entrar a estudiar ése y pudiéramos –digamos– analizar el artículo 33 de una manera sistémica; de tal modo que, no habiendo ni siquiera forma de dar el otro camino que se sugería por el señor Ministro Cossío, pues ni así coincidiría en ello, por lo tanto, así votaré –con todo respeto– señor Ministro Franco. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias, muy brevemente, señor Ministro Presidente. Ratifico lo dicho, coincido totalmente con usted, no hay una modificación material al primer párrafo del artículo 33; el artículo 27 no fue materia de impugnación, el problema persiste, no estamos en aptitud de anular el primer párrafo del artículo 33; en su caso, cuando se presente el asunto concreto de que se tengan que asignar diputaciones conforme al primer párrafo del artículo 33, que es inconsistente con el inciso j) del artículo 27, pues tendrá esto que resolverse jurisdiccionalmente en la disputa que, en su caso, se presente, precisamente porque cómo se va a asignar una diputación a un partido que no tiene registro, pero no es materia y no puede serlo de esta acción a nuestra consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: No señor Ministro Presidente, creo que están muy claras las posiciones, creo que habría que votarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, así lo haremos. Señor secretario tome la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra y por el sobreseimiento por extemporaneidad.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra, por el sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: A favor, con voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de cinco votos en contra de la propuesta del proyecto, y a favor del sobreseimiento, cuatro votos a favor del proyecto, con anuncio de voto del Ministro Laynez Potisek.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN ESE SENTIDO QUEDA EN ESTE SEGUNDO CONSIDERANDO RESUELTA LA ACCIÓN.

Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, reitero mi ofrecimiento —si así lo determina el Pleno— de engrosar el asunto, en los términos en que decidió la mayoría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro, por supuesto, creo no hay ningún inconveniente, al contrario, agradecerle que se ocupe de hacer el engrose.

El resolutivo señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES IMPROCEDENTE LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE SOBREESE EN LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN SU GACETA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: QUEDA ENTONCES APROBADA EN ESTOS TÉRMINOS LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2015.

Voy a levantar la sesión. Los convoco señores Ministros a la próxima que tendrá lugar el jueves, y anuncio que no asistiré a la sesión por atender asuntos en el Consejo de la Judicatura Federal que me requieren, y se hará cargo de la Presidencia el señor Ministro Cossío Díaz, decano. Se levanta la sesión.

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