

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 27 DE FEBRERO DE 2017

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
2/2016	<p>DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD SOLICITADA POR EL PLENO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, RESPECTO DEL ARTÍCULO 4 DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN, REGISTRO, CONTROL, RESGUARDO Y SEGUIMIENTO DE LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE 12 DE DICIEMBRE DE 2014.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</p>	3 A 17
25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016	<p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p>	18 A 40 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
LUNES 27 DE FEBRERO DE 2017**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

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

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:45 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 número 16 ordinaria, celebrada el jueves veintitrés de febrero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba?
(VOTACIÓN FAVORABLE).

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos, señor secretario.

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

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2016, SOLICITADA POR EL PLENO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, RESPECTO DEL ARTÍCULO 4 DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN, REGISTRO, CONTROL, RESGUARDO Y SEGUIMIENTO DE LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE 12 DE DICIEMBRE DE 2014.

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme al punto resolutivo al que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. En la sesión anterior me pidió la palabra la señora Ministra Luna, por favor, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Como todos saben, el asunto que estamos analizando es una solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad que presenta el señor Ministro Cossío.

Sucedió que en septiembre de dos mil catorce se publicaron los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, emitidos por la Coordinación de Contraloría del Gobierno del

Estado de Michoacán. Estas disposiciones de carácter general fueron impugnadas en diversos juicios de amparo ante un tribunal auxiliar; el tribunal emitió jurisprudencia en el sentido de que era inconstitucional el artículo 4 de estas disposiciones y pidió al Pleno de ese Circuito que solicitara, a su vez, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se hiciera la declaratoria de inconstitucionalidad correspondiente, ya que no se habían hecho las reformas que habían solicitado, no obstante que, desde el segundo juicio en que se dio esta determinación de inconstitucionalidad, lo hicieron del conocimiento de la autoridad responsable.

Se inició la tramitación de esta solicitud bajo la ponencia del señor Ministro Cossío, y antes de que se llegara a resolver — como todos ustedes saben, el veintiuno de septiembre del año pasado— la autoridad responsable modificó el artículo 4; con base en esto, el señor Ministro Cossío presentó el proyecto —que ahora estamos analizando— proponiendo que se declare sin materia esta declaratoria general de inconstitucionalidad, en atención a que el artículo que fue reclamado se modificó —y hace una aclaración en el proyecto— sustancialmente.

Debo mencionar que estoy de acuerdo con el sentido del proyecto propuesto por el señor Ministro Cossío, simplemente me apartaría de aquellas consideraciones que él aduce en relación a que se hizo una modificación sustancial.

Para mí, es más que suficiente con que se haya modificado el artículo respectivo para que esto dé lugar a declarar sin materia la solicitud de declaración de inconstitucionalidad, ¿por qué razón?, porque siempre he sido de la opinión de que un nuevo acto legislativo implica que no puede existir una repetición de

acto reclamado ni incumplimiento por parte de la autoridad responsable, en virtud de que esto motiva la posibilidad de impugnar este nuevo acto legislativo a través de un nuevo juicio de amparo.

Entonces, no podría ser ninguno de los procedimientos que se establecen en la Ley de Amparo para efectos del cumplimiento de las sentencias el que nos permitiera analizar si la nueva disposición se emitió o no acorde a lo que establece la resolución anterior.

¿Por qué razón considero que esto debe de analizarse de esta manera?, y ¿por qué creo que es correcta la declaración sin materia que hace el señor Ministro Cossío en el proyecto que ahora se nos presenta? Esto —como lo había señalado la Ministra Piña y algunos otros de los Ministros que intervinieron en la ocasión anterior— está muy relacionado con el principio de relatividad de las sentencias. ¿Cuál es el principio de relatividad de las sentencias? La idea fundamental es que, —según la Fórmula Otero, porque es don Mariano el que explica mejor este principio— en materia de amparo, se establece que la sentencia es una norma individualizada, una vez que se emite y es ejecutoriada, y obliga a las personas que están involucradas dentro de este procedimiento de amparo; entonces, sobre esa base, la modalidad que se da en el juicio de amparo es cuando se trata del juicio de amparo contra leyes.

Entonces, cuando se trata de un juicio de amparo indirecto contra leyes, en el que es acto reclamado la inconstitucionalidad de la ley y se obtiene una sentencia estimatoria en este sentido, pues la idea es que la ley no se expulsa del sistema jurídico, sino simple y sencillamente a la persona respecto de la cual se

concedió el amparo se le deja de aplicar por el resto de la vida jurídica de la legislación. ¿Por qué razón? Porque si la autoridad la vuelve a aplicar puede incurrir en repetición de acto reclamado.

Si bien es verdad que podemos también impugnar la inconstitucionalidad de leyes en materia de juicio de amparo directo, también lo es que los efectos son totalmente diferentes; esto es sólo para el amparo indirecto; para el amparo directo no porque esto lo hacemos sin señalarla como acto reclamado y sin llamar a juicio a las autoridades que la emitieron. La impugnamos –como se dice comúnmente en la jerga jurisdiccional– exclusivamente vía conceptos de violación y, sobre esa base, – en amparo directo– el único efecto es que no se aplique la ley en ese acto que se está reclamando que, en ese caso, sería la sentencia definitiva que se estuviere impugnando o la resolución que puso fin a juicio.

Entonces, la declaratoria general de inconstitucionalidad solamente la podemos entender para aquellas sentencias en donde se impugna la inconstitucionalidad de una ley en juicio de amparo indirecto.

El problema que se nos presenta es que ha habido opiniones a favor y en contra de la Fórmula Otero, sobre todo, tratándose del amparo contra leyes, y lo que se ha determinado es que, si ya se estableció que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales, pues que lo lógico es que esas disposiciones no se aplicaran también al resto de la población porque, al haberse analizado su constitucionalidad, resulta injusto, inequitativo e incorrecto que se siga aplicando una ley que es inconstitucional. Estos argumentos de esta naturaleza son los que normalmente se han dado para efectos de tratar de que la

Fórmula Otero no se aplique de esta manera puntual tratándose del amparo contra leyes.

Sin embargo, también ha habido argumentos en sentido contrario que –de alguna manera– han prevalecido a lo largo de nuestra historia para la aplicación de este principio, y estos argumentos son de varias clases; uno de ellos es el que no necesariamente la declaratoria de inconstitucionalidad proviene de un tribunal constitucional –propriadamente dicho– o el tribunal de última instancia, sino que esta declaratoria bien puede provenir de un juez de distrito como única autoridad que ha determinado la inconstitucionalidad y que, por razones –muchas veces– o circunstancias de hecho, esta sentencia no es combatida y no llega a pasar por el tamiz del Máximo Tribunal del país y, por esto, se estima que es una resolución que –eventualmente– podría ser revocada o modificada; entonces, se dijo: esta es una razón por la que debiera declararse la inconstitucionalidad pero no la declaratoria general de inaplicación. Otra de las razones ha sido la función de las autoridades jurisdiccionales y legislativas.

La idea fundamental del principio de relatividad de las sentencias es que no es privativo del juicio de amparo. El principio de relatividad de las sentencias es aplicable a todos los procedimientos jurisdiccionales –absolutamente a todos– y la idea fundamental es que en cualquier procedimiento de carácter jurisdiccional que concluye con una sentencia, y que esa sentencia –vamos a pensar que determina una situación jurídica– se convierte, una vez que ha causado estado, en una norma jurídica individualizada; una norma jurídica individualizada que involucra –de manera específica– a las partes que intervienen en este procedimiento.

Y les decía esto no es privativo del juicio de amparo, esto sucede en cualquier procedimiento de carácter jurisdiccional. ¿Por qué involucra a las partes? Porque fueron las que formaron –precisamente– esa relación jurídico-procesal.

El hecho de que no se declare la inconstitucionalidad de una ley para no ser aplicada para todo el mundo, pues es –de alguna manera– entendible si quien pidió amparo obtuvo la sentencia estimatoria y a ella no se le va a volver aplicar nunca más esa disposición, satisface –en realidad– la razón de ser de un procedimiento de carácter jurisdiccional; esto no quiere decir que, tratándose de procedimientos jurisdiccionales, no pudiera haber declaratorias generales.

¿Pero esto de qué depende? Depende de los sujetos que se involucran en la relación jurídico-procesal, y para eso tenemos como muestra lo que sucede en las acciones de inconstitucionalidad y en las controversias constitucionales.

Aquí se hacen declaratorias de inconstitucionalidad que tienen efectos generales, pero ¿de qué depende esta situación? Pues depende –precisamente– de los sujetos que intervienen en la relación jurídico-procesal. Si quien interviene es la Federación en una controversia constitucional, pues –evidentemente– al tener una sentencia estimatoria como un sujeto que involucra a todo el país, pues al tener esta sentencia la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición de carácter general, el efecto es que no se aplique en toda la República, y esto trae como consecuencia su expulsión del sistema jurídico.

Pero si tenemos otro tipo de sujetos como es –por ejemplo– una entidad federativa que llega a obtener la declaratoria de

inconstitucionalidad de una ley, ¿qué obtiene? Pues que la ley no se aplique en el Estado, exclusivamente para el Estado, y lo mismo sucede si nuestro sujeto es un municipio, esa ley no se aplicará en el municipio, o bien, en la Ciudad de México si se trata de esto.

Entonces, el artículo 105 nos va determinando cuándo y qué efectos puede tener, de qué manera se establecen estos efectos tratándose de los diferentes sujetos que se involucran en una relación jurídico-procesal de una acción de inconstitucionalidad o de una controversia constitucional. Y aquí se justifica plenamente el que involucre a mucha gente dentro de la no aplicación de una norma, ¿por qué?, porque el sujeto obligado es la Federación, el Estado, la Ciudad de México o un municipio, o bien, un organismo de carácter federal cuya competencia abarca también a toda la República, o bien, a las minorías parlamentarias que involucran la legitimación en las acciones de inconstitucionalidad.

Entonces, –como verán– el principio de relatividad de las sentencias no es privativo de la Ley de Amparo ni del juicio de amparo, sino que aplica a todos los procedimientos de carácter jurisdiccional e involucra –de manera específica– a las partes que en ellos intervienen, tomando en consideración la competencia y el tipo de sujetos que se encuentran involucrados en esta relación.

La reforma –relativamente reciente– al artículo 107 constitucional y, como consecuencia de esto, a los artículos respectivos de la Ley de Amparo, establecieron lo que ahora conocemos como la declaratoria general de inconstitucionalidad, donde la idea fundamental no es que el Poder Judicial de la Federación haga de primera intención estas declaratorias de inconstitucionalidad.

La reforma lo que pretende es que, cuando se lleva el segundo asunto en donde se ha declarado la inconstitucionalidad, se dé el aviso al órgano legislativo correspondiente para que haga los cambios respectivos y, solamente en caso de que pasados noventa días de esta petición y que se dé la emisión de una jurisprudencia firme, definida y de reiteración de asuntos, se le da el plazo correspondiente y, si no lo hace, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien lo haga.

La idea fundamental –para mí– de que no se haya hecho –no sé si de buena o mala gana el legislador estableció esto– y no que el Poder Judicial determinara de manera directa la declaratoria de inconstitucionalidad, pero creo que la razón de ser es ésta. Cuando se trata de la modificación de una legislación, la razón de ser del órgano legislativo, pues es –precisamente– su función: emitir disposiciones de carácter general, que eventualmente existe competencia para ello de alguna autoridad de carácter administrativo, y que es el caso del asunto que ahora se nos está presentando.

Y ¿por qué razón el aviso para que sea el propio órgano legislativo el que haga el cambio correspondiente? En mi opinión, porque –al final de cuentas– cuando un órgano legislativo va a regular determinada situación; si es algo que no estaba regulado, pues –por principio de cuentas– lo hará, pero si ya estaba regulado ¿qué es lo que sucede para establecer una modificación o para establecer una derogación de un acto legislativo anterior? Pues para eso, lo que tiene que tomar en consideración —también— es que ya hubo actos jurídicos que, con base en esa legislación, se llevaron a cabo antes que se están llevando en el momento en que entre en vigor la ley y que se llevarán a cabo después, y —precisamente— esto implica que los transitorios

determinen cómo se va a llevar –de manera específica– la actuación respecto de estos actos de aplicación concretos que existieron, que están existiendo y que van a existir. Pero –al final de cuentas– la idea también es que la labor legislativa es libre y soberana. Entonces, no podríamos determinar a través de una decisión cómo debieran votar algunos de los legisladores, simple y sencillamente se les dice: el vicio de inconstitucionalidad es éste y, por esa razón, se está concediendo el amparo porque esta legislación se considera que es contraria a la Constitución.

Ahora, es cierto que el artículo 107 de la Constitución –de alguna manera– estableció una situación que —y a eso se refirió el señor Ministro Eduardo Medina Mora en la ocasión anterior— decía: “Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria”.

Esto lo entiendo como no que tengamos que analizar la constitucionalidad del acto legislativo emitido en cumplimiento de la resolución. ¿Por qué razón? Porque creo que el acto legislativo purga el problema de inconstitucionalidad —en mi opinión, sé que no es el criterio mayoritario— con que se emita un nuevo acto legislativo; el determinar si éste es constitucional o no, o si se apegó o no a lo dicho por este Máximo Tribunal, —en mi opinión— implica el análisis de un acto legislativo distinto que no ha sido motivo de una acción de inconstitucionalidad, y no me refiero a la acción de inconstitucionalidad como medio de impugnación, sino a una acción en general, en la cual no se ha sometido al tamiz de un tribunal del Poder Judicial de la Federación, que bien puede

ser amparo, ser controversia o acción, según se trate; no ha sido sometido al tamiz de constitucionalidad, estaríamos analizando un acto legislativo prácticamente nuevo.

Sobre esa base, me parece que no podríamos hacer un estudio de constitucionalidad de un acto que no está siendo a través de un juicio constitucional, y menos con el pretexto de analizar el cumplimiento de una sentencia de amparo que —en mi opinión— se cumple con la simple modificación, derogación del nuevo acto legislativo, y si éste satisface o no los problemas de constitucionalidad, eso será motivo de un medio distinto de impugnación de un acto legislativo nuevo.

Es cierto —y no dejo de reconocer— que —eventualmente— podría llegar a darse el hecho de que la autoridad vuelva a emitir el acto en las mismas circunstancias. Según las tesis, —que no se las voy a leer pero que todos ustedes conocen de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— hemos dicho que se necesita, para que haya repetición de acto reclamado, el que no se emita un nuevo acto legislativo; si se emite no podemos hablar de repetición de acto reclamado porque implica el análisis de un acto legislativo que ya no corresponde a la razón de análisis de nuestro asunto, que fue una litis anterior que ya fue juzgada. Esto no quiere decir que la autoridad legislativa pueda o no ser sometida a otro tipo de procedimientos de responsabilidad por una actuación perniciosa en la que pudiera haber incurrido en el caso de volver a insistir en el juicio de inconstitucionalidad, pero no para efectos de determinar en una acción general de inconstitucionalidad si esta —realmente— queda o no sin materia.

Y, además, no podemos dejar de reconocer que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación así lo ha entendido en el Acuerdo General 11/2011, donde se está determinando que: “QUINTO. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia.” Que es lo que realmente se viene haciendo.

No dejo de reconocer que —quizá— para algunos de los señores Ministros en los que se habla de que si la modificación es sustantiva o no lo es, pudiera —en algún momento— dar lugar a un análisis de la nueva norma, situación que —en lo personal, con el debido respeto— no avalaría. Por estas razones, estoy con el proyecto que presenta el señor Ministro Cossío en cuanto al sentido, pero me apartaré de las consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Está a su consideración. ¿Alguien más, señores Ministros? Si no hay más observaciones. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. De manera muy breve. Había aceptado incorporar una tesis que me hizo favor el señor Ministro Laynez de pasármela —lo señalé en la primera sesión— y, por lo demás, pues dejaría el proyecto en sus términos, entiendo que hay algunas diferencias de matiz, como las que ahora señala la señora Ministra Luna, pero para efectos de tratar de obtener una

mayoría no le haría mayores modificaciones, más que a ésta, a la que me referí brevemente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Solamente preguntar al señor Ministro ponente, –entendiendo su posición– si él estaría dispuesto a —simplemente— incluir en la sentencia una expresión de: “no pasa desapercibido que la norma que sustituye a la primera, pues tiene los mismos vicios”. El problema de fondo —como lo expresé en la sesión anterior— es que un proceso tan importante como éste, pues resulte vano cuando algo cambia para quedar igual. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No tendría ningún problema, y podría frasearse así: “más allá de que el órgano legislativo del Estado de Michoacán haya emitido estas disposiciones, lo cierto es que la función de este control es tal y cual, la que está en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107”, y con eso creo que podría quedar complementada para satisfacer esta inquietud del señor Ministro Medina.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin hacer un juicio de valor de la nueva disposición.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Claro, por no corresponder a este medio procesal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está bien. ¿No hay nadie más? Vamos a tomar la votación, entonces, a favor o en contra del proyecto. Señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el sentido, me aparto de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto original del Ministro Cossío, con excepción de que aceptó introducir una tesis.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto original y la tesis que aceptó.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra, y con voto particular.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto y su tesis incluida.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra de consideraciones de la señora Ministra Luna Ramos; el señor Ministro Franco González Salas a favor del proyecto original con la tesis, incluido al señor Ministro Zaldívar; voto en

contra de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora; la señora Ministra Piña Hernández anuncia voto particular.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Perdón señor Ministro Presidente, para aclarar —quizás— mi voto y entiendo que así era el del señor Ministro Franco; estamos por el proyecto original modificado con la tesis, pero no con el agregado que se había solicitado y que había aceptado el Ministro ponente que, por lo demás, creo que ya no sería necesario dado que el Ministro que lo propuso no compartió el proyecto en definitiva. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que la aclaración que formula el señor Ministro Zaldívar es muy pertinente, dejaría el proyecto original con la tesis, simplemente agregar el tema que planteó el señor Ministro Laynez. Le agradezco al señor Ministro Medina Mora, pensé que estaba obteniendo un voto, pero —al no ser así— dejo de lado su —muy amable— comentario. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Me parece pertinente que lo deje de lado. Asumí que —conforme a su respuesta— no aceptó mi propuesta, aceptó hacer una mención, pero no mi propuesta. Entonces, —con todo respeto— voto en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. El punto resolutivo, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

ÚNICO. LA PRESENTE DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD HA QUEDADO SIN MATERIA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. ¿Con este resolutivo están todos de acuerdo? ¿En votación económica queda aprobado? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO.

CON ESTE RESOLUTIVO Y CON ESTA PROPUESTA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO, QUEDA RESUELTA LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2016.

Vamos a un brevísimo receso para regresar a atender el siguiente asunto de la lista.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:10 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

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

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

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016, PROMOVIDAS POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

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

PRIMERO. SON PROCEDENTES Y PARCIALMENTE FUNDADAS LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2016 Y 28/2016, PROMOVIDAS, RESPECTIVAMENTE, POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016, PROMOVIDA POR LOS INTEGRANTES DE LA LIX LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES II, III, V Y XII, 12, FRACCIÓN II, INCISO B), 14, 15, 16, 33, FRACCIÓN II, 39 Y 40 –CON LA SALVEDAD PRECISADA EN EL RESOLUTIVO CUARTO DE ESTE FALLO– DE LA LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADA POR DECRETO NÚMERO 75 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE MARZO DE DOS MIL DIECISÉIS.

CUARTO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN III, INCISOS A) Y B), 24, 25, 26, 33, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “CANDADOS DE PULGARES” Y 40, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “SIN EMBARGO, PODRÁ USARSE COMO PRIMERA OPCIÓN, SIEMPRE QUE SE CUMPLAN LOS SUPUESTOS Y CONDICIONES QUE ESTABLECEN ESTA LEY Y DEMÁS DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES”, DE LA LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE EJECUTORIA.

QUINTO. LAS DECLARACIONES DE INVALIDEZ DECRETADAS EN ESTE FALLO SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

SEXTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL “GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO”, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Siguiendo la metodología que hemos establecido, pongo a su consideración los considerandos primero y segundo de esta propuesta, relativos a la competencia y a la oportunidad de esta acción. ¿Alguna observación en estos dos? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS.

El tercer considerando que trata de la legitimación, le doy la palabra al señor Ministro Pérez Dayán –ponente–.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, como usted bien lo ha expresado, en

el considerando tercero de esta propuesta se examina la legitimación de los promoventes, estableciéndose —sustancialmente— que deviene improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por los cincuenta y un diputados de la LIX Legislatura del Estado de México, en virtud de que constituye el sesenta y ocho por ciento de los miembros que integran tal cuerpo legislativo, es decir, una mayoría —incluso— calificada.

De ahí que estos mismos están facultados para formular una iniciativa que pudiera culminar con la derogación, modificación o reforma de las normas cuya invalidez plantean en este asunto, ello en la medida en que su apreciación sobre la misma —ya originaria o debido a una nueva reflexión— sea en el sentido de que la ley contraviene la Constitución Federal.

Debe decirse que el planteamiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, —propuesto en este proyecto— solicitando se pronuncie la misma sobre la invalidez de la citada ley, bajo los motivos de invalidez que hace valer la legislatura, y que —en lo general— se traducen realmente en una consulta o solicitud de opinión consultiva, no corresponden a la competencia de este Máximo Tribunal en términos de los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni —desde luego— es el fin de una acción de inconstitucionalidad, que se instaura como un juicio con partes contendientes y donde se dicta un veredicto a partir de argumentos jurídico-formales que llevan a la confrontación de las normas cuestionadas contra el Texto Supremo, lo cual difiere diametralmente de una opinión o parecer jurisdiccional.

Esto se hace –fundamentalmente– por la manera en que se entonan cada uno de los conceptos de invalidez, en donde lejos de ser una opinión de la mayoría –en este caso– calificada de un Congreso, en donde pudieran expresar con la contundencia necesaria para demostrar la verdad de sus asertos sobre la inconstitucionalidad o invalidez de una norma, simplemente referidos a que diversos sectores de la población han opinado, –sin quedar claro– si estos argumentos son realmente propios o sólo son un portavoz de estas inquietudes.

Es importante señalar que para la información que se tuvo que traer y la presentación de la propuesta que tienen ustedes a su consideración, se tomaron en cuenta tres aspectos fundamentales: uno de ellos, un precedente existente en la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto por unanimidad de votos, que fue el recurso de reclamación 10/2007, derivado de la acción de inconstitucionalidad 156/2007, bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos que, si bien el punto central –en ese momento– no era –específicamente– sobre el número de integrantes que deben firmar o signar una acción de inconstitucionalidad, en tanto estos pudieran rebasar la mayoría, son constantes las referencias al proceso legislativo, desde la iniciativa misma de la reforma constitucional como en el diario de los debates, en donde consta que la voluntad del Constituyente lo fue –indudablemente– entregar a las minorías parlamentarias la posibilidad, a partir de un número previamente asignado –que en origen era cuarenta y cinco por ciento y terminó por ser un treinta y tres–, la posibilidad de impugnar como minorías lo que las mayorías habían aprobado, –precisamente– sobre la base de la constatación de argumentos de invalidez que pudieran poner en

evidencia que las normas aprobadas por ese Congreso no eran acordes con el texto constitucional.

Por el otro lado, se hizo consulta respecto de la doctrina. La opinión en este sentido es unívoca en cuanto a que la acción de inconstitucionalidad es un instrumento de control abstracto, cuyo sujeto legitimado, entre otros, por nuestra Constitución, son siempre las minorías legislativas, desde luego, cumpliendo con un mínimo de treinta y tres por ciento.

Al efecto, puedo citar –de manera simplemente enunciativa– a López-Ayllón, Sergio en “Las acciones de inconstitucionalidad en la Constitución Mexicana”, en un artículo de la Revista Mexicana de derecho constitucional a Márquez, Rosario y Valladares, Florencio en otra obra que se llama “El control constitucional en materia electoral a través de las acciones inconstitucionalidad”. Es de destacar la opinión que el doctor Héctor Fix-Fierro tiene sobre el particular, quien analizando exactamente los alcances de la disposición constitucional en dos obras, en dos monografías, una de ellas “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994” y “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, destaca por qué una minoría puede tener la posibilidad de acudir a un tribunal constitucional, a efecto de ejercer lo que la democracia –precisamente– exige: una voz que pueda tener finalmente un reflejo en una decisión de carácter legislativo.

Más extensa aún es la opinión que vierte el doctor Héctor Fix-Zamudio en su obra “Significado actual del control constitucional en México”; quien citando a Luca Mezzetti y a Philip Loïc, en sus obras “Justicia constitucional y oposición parlamentaria” y “Las grandes decisiones del Consejo Constitucional Francés”, afirma

que este derecho de las minorías, contenido en el artículo 105 constitucional, funciona como la oposición política garantizada desarrolla en su estudio la figura y entiende que es la única oportunidad que tienen las minorías para –en ese sentido– amenazar a las mayorías en la posibilidad de llevar una controversia ante un órgano jurisdiccional, en el caso concreto, un tribunal constitucional, y no queden –simple y sencillamente– en una minoría opositora que no tiene ningún otro reflejo en el orden jurídico.

Y a propósito de ello, destaca que la gran diferencia entre los sistemas francés y continental europeo a partir del modelo austriaco, radica –precisamente– en la posibilidad de que una minoría opositora, democráticamente representada y garantizada en su voz, pueda llevar a un tribunal constitucional la controversia consistente en la invalidez de la norma, a diferencia del sistema –puramente– consultivo en donde, antes de publicar una norma, es una asamblea la que, en conjunto, somete a la consideración de un tribunal constitucional la conformidad jurídica de las disposiciones aprobadas.

En este sentido, una de las funciones diferenciadoras de los dos sistemas lo es –precisamente– la acción de inconstitucionalidad, concluyendo este autor que esta figura de oposición política garantizada es el único instrumento con el cual las minorías pueden –efectivamente– lograr un control represivo que se ejerce a partir de las minorías frente a un control consultivo o preventivo que ejerce una mayoría o en su totalidad una asamblea, cuando debe consultar a un tribunal constitucional sobre la validez de las normas.

En el ámbito internacional, en la academia universal, Hans Kelsen en su libro “Justicia constitucional”, entiende que estos

instrumentos deben servir en las democracias parlamentarias a las minorías como medio de protección eficaz contra el principio mayoritario del proceso legislativo. Dice este autor. “una ley inconstitucional, si es que es votada por mayoría simple, podría entonces invadir, en contra de la voluntad de la minoría la esfera de sus intereses constitucionalmente garantizados [...] Si se ve que la esencia de la democracia no es la omnipotencia de la mayoría, sino el compromiso constante entre los grupos representados en el Parlamento por la mayoría y la minoría, y por tanto, en la paz social, la justicia constitucional aparece como un medio particularmente idóneo para realizar esta idea. La simple amenaza de interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional puede ser, en las manos de la minoría, un instrumento propicio para impedir que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses jurídicamente protegidos y para oponerse, en última instancia, a la dictadura de la mayoría que no es menos riesgosa para la paz social, que la de la minoría”.

Finalmente, Luigi Ferrajoli, en el mismo sentido, entiende que “Para que un sistema político sea democrático es necesario que –mediante un control– se sustraiga constitucionalmente a la mayoría el poder de suprimir o limitar la posibilidad de que las minorías se conviertan a su vez en mayoría”. Y ello a través de límites y vínculos que establezcan lo que –dicho autor, en todo caso llama– “esfera de lo no decidible” es decir, el resultado del ejercicio democrático, aun siendo la legal expresión de la voluntad de la mayoría legislativa, debe someterse por las minorías a un análisis de regularidad a través de la decisión de un tribunal constitucional.

Finalmente, se entiende que de ser esto una decisión consultiva, esta Suprema Corte terminaría por ser parte del proceso legislativo, pues en una determinante de esta naturaleza la decisión alcanzada por esta Suprema Corte, en su condición de Tribunal Constitucional, no sería optativa para el Congreso o Asamblea; el tribunal –entonces– se convierte en un legislador positivo y sus observaciones sería vinculantes. Todo esto podría suceder si la Constitución hubiere previsto este sistema como un esquema de certificación que pudieran utilizar los Congresos antes de la publicación de la norma, lo cual, en el caso, no opera.

Recibí una atenta comunicación sobre la expresión “partes” a que se refiere la hoja 44, pues –efectivamente, como bien se señala en esta observación– parece difícil aceptar unívocamente que, en una acción de inconstitucionalidad, hay una parte actora y una parte demandada. Efectivamente, sobre esa base, propondría hacer cambio en esta disposición cuando se trata de explicar que, si se considera que la mayoría parlamentaria pueda estar aquí accionando en contra de quien se defiende sobre una acción de inconstitucionalidad que es otra mayoría, al mismo tiempo, tendríamos una mayoría que pretende la invalidez de una norma, y otra mayoría que contesta diciendo que no; lo cual –creo– rompe el esquema tradicional de toda contienda, independientemente de que le llamemos o no actor y demandado.

Bajo esta perspectiva, haría el cambio sólo para llamar “partes contendientes”, pues una argumenta un concepto de invalidez, que en el caso ni siquiera cumple con esa formalidad; y la otra, la parte que contesta, simplemente se opone a la veracidad de estos argumentos; de ahí que agradezco la observación, y cambiaría a la expresión no “actor” y “demandado”, sino

“contendientes”, y son efectivamente “contendientes”, pues tanto la accionante como quien contesta en nombre de la Asamblea, sostienen y difieren en cuanto a los conceptos que se expresan sobre la validez o invalidez de la norma.

Es eso lo que contiene la explicación de la legitimación, señoras Ministras, señores Ministros, señor Ministro Presidente, desde luego, reconociendo la legitimación de los otros dos accionantes que lo son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Tiene la palabra el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, en este considerando tercero, relativo a la legitimación, hay dos partes: la segunda relativa a las Comisiones Nacional y estatal de Derechos Humanos, —a las que se refirió el señor Ministro ponente— con las cuales —desde luego— no tengo problema.

El problema que tengo es con la legitimación o falta de legitimación de los integrantes de la LIX Legislatura, lo cual va de las páginas 33 a 44 del proyecto.

No desconozco que el tema que plantea el Ministro Pérez Dayán es un tema interesante; sin embargo, no coincido con ninguna de las tres razones que originalmente estaban en el proyecto ni con las que acaba de señalar ahora, —en su muy interesante presentación— y voy a decir por qué no coincido con ellas.

El primer argumento es que dice que los diputados no pueden promover una acción de inconstitucionalidad si representan un número suficiente que autónomamente pueda modificar la norma.

Creo que este es un asunto complicado porque habría que hacer diferencias muy importantes entre quórum de asistencia y quórum de votación; no es lo mismo toda acción de un órgano jurisdiccional que participa o que puede integrarse por distintas mayorías; entonces —en ocasiones— siendo la mayoría del quórum de asistencia, la mitad más uno de los diputados los que pueden aprobar una legislación o una norma general en la Cámara es muy diversa, en virtud del sentido neutro que tienen las abstenciones en la Cámara; entonces, no es tan así la relación aritmética que se presenta en este mismo caso, y que me parece que habría que señalar en ese sentido o —al menos— diversificar las muy distintas maneras de entrada que las distintas Cámaras participan, lo cual me parece que es un problema importante.

En segundo lugar, lo que leo es —en el artículo 105, fracción II— que el treinta y tres por ciento es un mínimo, no encuentro que el treinta y tres por ciento sea un tope ni mucho menos un número fijo. Del treinta y tres por ciento para arriba, en cualquier lectura —digámoslo— literal —si queremos— o en una lectura media, con un significado ordinario a las palabras, me parece que se está generando esta condición.

Tomado aisladamente nos llevaría a decir que todo aquello que es arriba del treinta y tres por ciento es una causal de improcedencia, esto es lo que en rigor está sosteniendo el proyecto; entonces, treinta y tres por ciento o abajo procede la acción, ¿por qué?, por la legitimación; treinta y tres por ciento

para arriba —bajo ese número fijo— ya no procede la acción de inconstitucionalidad y, consecuentemente, tenemos ahí una causal de improcedencia —de la propia acción— por parte no legitimada, medio escondida, medio autónomamente manifestada, con toda franqueza creo que esto no es así.

Ahora, de la lectura que se hace de la exposición de motivos, tampoco veo este aspecto, porque la propia exposición de motivos me parece que distingue dos problemas centrales, que es: la representación mayoritaria con los temas de constitucionalidad.

Es cierto que las Cámaras se integran por representantes, en el caso de la Legislatura del Estado de México igualmente, pero eso —con todo respeto— ¿qué tiene que ver en esta condición de integración de la Cámara, con una representatividad importante, con la idea de constitucionalidad? Este es un tema que en un momento tendré.

Cuando se insiste en fuerzas minoritarias, es decir, no puede haber una fuerza que no sea minoritaria si no está en el cuarenta y nueve por ciento de la integración de la Cámara ¿eso es lo minoritario? Cuando llega a cincuenta por ciento ¿ya no es una fuerza minoritaria porque tiene un empate con la otra porción de la Cámara? Una porción que por lo demás está muy dividida, muy fragmentada, estamos tomando casi orgánicamente o, más que orgánicamente, casi corporativamente las integraciones de las Cámaras, como si no hubiera partidos diferenciados, sino como si hubiera dos sectores: el mayoritario, independientemente de su integración partidista o de independientes, y el minoritario, independientemente de su integración. Creo que ver así las

cosas, –en términos de un bloque, en lo personal— me resulta muy difícil.

Un segundo argumento para plantear este tema es el que se dice: en realidad, lo que sucede es que estos miembros de la legislatura –el setenta y ocho por ciento– nos están haciendo una consulta, y francamente no lo veo así y lo extraigo del mismo proyecto.

Les pido, por favor, que vayamos a la página 5, donde están los preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y los conceptos de invalidez por los diputados de esta legislatura. Allí se nos dicen que podrían ser violados los artículos 4º, 6º, 9º, 14, 16 y 21 de la Constitución, y los artículos 8, 9, 13, 15, 16 y 25 de la Convención.

En el 1º —ya estoy en la página 6— dice: “Violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica”. Aquí dice que a partir de la publicación tal y cual, ciertos sectores de la sociedad se acercaron a los diputados y les dijeron que esta Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México podría ser violatoria de los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

Supongamos solamente que éste fuera el único concepto de invalidez, realmente por utilizar el “podría ser violatorio” y por decir que sus dudas provienen de un cierto sector de la sociedad —se entiende que del Estado de México o nacional, inclusive, por la dimensión que tiene este problema—, ¿eso anula la condición litigiosa de las personas? Sería tanto como si en un juicio de amparo o en un juicio ordinario alguien dijera: “alguna persona me dijo que podría ganar este juicio o me dijo que podría

quedarme con esta custodia o con esta tutela, o que podría imponerle años de prisión”; por el hecho de que alguien descubre en la demanda las razones psicológicas de su acción, ¿la acción queda anulada?, o por el hecho de que la persona plantee su impugnación en términos condicionales de: podría ser, ¿eso la impugna como demanda?

Vamos al 2º concepto. “Invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión”. Diversos sectores se han pronunciado en el sentido de que la legislatura podría carecer de competencias —éste ya es argumento jurídico serio—.

3º. “Violación a los derechos humanos de libertad de expresión y reunión”. Los artículos tales de la ley podrían ser contrarios a los preceptos 14 y 16 de la Constitución y 9 de la Convención. Y después nos dice por qué: “Ello, en tanto que podrían interpretarse en el sentido de que fijan supuestos genéricos”, etcétera.

4º. “Violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica respecto al uso de las armas letales”. Los artículos tales de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, podrían transgredir los preceptos 14 y 16 de la Constitución y 9 de la Convención. ¿Esto realmente no califica como concepto de invalidez? Me parece que sí, ¿por qué razón? Porque está planteando una auténtica impugnación entre preceptos identificados de la ley impugnada y ciertos artículos de la Constitución, y está dando la idea de que colocaría en una situación de inseguridad jurídica a los gobernados, etcétera. No sé si es fundado o no, lo que sé es que —a mi juicio— hay un planteamiento.

5º. “Violación a los derechos humanos de libertad de expresión y reunión”. Los artículos tales de la ley en que se podría utilizar la fuerza. Si la facultad del uso de la fuerza pública está regulada de manera deficiente y poco clara, se estima que su aplicación en reuniones podría constituir una limitación excesiva a la libertad de expresión y el derecho de asociación. Y así sigo.

Entonces, creo que decir que porque las personas utilizan dos cosas: primero, una explicación psicológica de ¿por qué los llevó a promover su acción?, eso me parece que es muy irrelevante, es como si le preguntáramos a cada actor en juicio: ¿y usted por qué vino?, realmente díganos su motivación jurídica; creo que, con toda razón, nos puede contestar: a usted ¿que le importa?, vine porque quiero litigar y porque creo que se ha violado un derecho. Primer problema.

Y segundo, si en una demanda nos dijeran: ¿podría ser violatorio?, creo que este “podría”, mientras califique con dos condiciones: el precepto que estima violado y el precepto constitucional que sirve de parámetro de regularidad para ese asunto, con eso —me parece— podríamos valorar estos temas.

Y después hay un problema tercero, en la acción de inconstitucionalidad se dice: el argumento tercero es: una mayoría parlamentaria no podría promover acción de inconstitucionalidad porque entonces sería actor y demandado, y sería el mismo sujeto.

Las mayorías parlamentarias cambian cuando cambian las legislaturas. La legislatura de ayer no es la legislatura de hoy, primero; y segundo, ¿realmente le podemos exigir a una legislatura que no tenga un cambio de criterio cuando ha

aprobado una ley, es decir, se queda amarrada esa legislatura con la posición que tuvo? Ese es un primer problema.

Y un segundo problema: la legislatura no puede preguntarse por la constitucionalidad de las normas que ellos han aprobado mediante el ejercicio de una acción de inconstitucionalidad; esto no puede ser una consulta porque las consultas no tienen un efecto vinculante, las consultas —por eso se tiene ese nombre en sentido gramatical—lo que hacen es preguntar: 1, responde —si ese es el caso— y una vez que se ha dado una respuesta se sabrá si es o no vinculatorio; pero en el momento en que las personas vienen por un porcentaje mayor al treinta y tres por ciento, que no me parece que sea limitativo; 2, es verdad que estas personas aprobaron la ley, pero pueden tener ciertas dudas sobre la constitucionalidad de su disposición; 3, lo plantean —más allá de los elementos psicológicos a los que me he referido— como un auténtico problema de contraste entre la ley y la Constitución; 4, —y lo más importante— nosotros —a diferencia de una consulta— pudiéramos declarar —con base en esos conceptos de invalidez— la invalidez misma de las disposiciones que están combatidas.

Consecuentemente, no hay una consulta ¿por qué? Porque muy bien podría decir —la respuesta que diéramos— que efectivamente, el uso de las armas en tales o cuales situaciones, etcétera, viola el artículo tal o cual de la Constitución o tal o cual de la Convención y, por ende, esa disposición o es inconstitucional o es inconvencional y, si lograra ocho votos, saldría del orden jurídico mexicano; entonces, creo que tampoco ahí se da esta misma condición, eso es en cuanto al proyecto.

De lo que se dijo hoy: es verdad que la doctrina ha dicho esas cosas y otras que podríamos aquí recordar todos, pero creo que la doctrina lo único que está diciendo es: que es un juicio de protección de minorías ¿por qué es un juicio de protección de minorías? Por el porcentaje que se fija, pero no quiere decir que cuando diga que es un juicio de protección de minorías, queden las mayorías excluidas de toda posibilidad litigiosa dentro de esos procesos, creo que son dos cosas distintas.

Creo también que no está queriendo ejercer un control previo, en este sentido, el setenta y ocho por ciento de esa legislatura, ¿por qué no está ejerciendo un control previo? 1, porque el mecanismo no existe en nuestro orden jurídico, hay muchas propuestas que se han planteado para que lo tengamos y no existe; 2, porque, a diferencia de un control previo, aquí se podría llegar a declarar la invalidez de los preceptos que están siendo impugnados; y 3, tan existe conflicto que –precisamente– un porcentaje de la Cámara plantea la acción y un porcentaje de la Cámara o la Mesa Directiva de la Cámara, en representación del resto de sus compañeros, contesta la demanda de la acción de inconstitucionalidad, eso me parece que –precisamente– es lo que hace una diferencia central y genera una condición litigiosa; si el setenta y ocho por ciento pretende hacer una pregunta para efectos de generar la invalidez, la Mesa Directiva le puede contestar –a juicio de esta Mesa Directiva como órgano y representación de la Cámara– que no es inconstitucional, precisamente, eso me parece –el argumento que se daba al final de la exposición– que demuestra que tenemos una acción de inconstitucionalidad.

Por esas razones, estando de acuerdo en la legitimación de la Comisión Nacional y en la Comisión estatal, ambas de Derechos

Humanos, desde luego, también estoy de acuerdo en que tiene la legitimación el setenta y ocho por ciento de los diputados integrantes de la LIX Legislatura y, por eso creo, que debiéramos: 1. Reconocerle legitimación, y 2. Entrar a un análisis integral de sus conceptos de invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Faltan cinco minutos para que sea la hora en que usualmente concluimos la sesión, consultaré a usted, señor Presidente –requeriré un poco más de tiempo– si me puedo tomar diez minutos adicionales o me anota para el jueves, lo que usted guste.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que podríamos tomarnos diez minutos más, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Tampoco comparto esta parte del proyecto, coincido con mucho de lo que dijo el Ministro Cossío y, adicionalmente estoy en contra tanto de las argumentaciones del proyecto como las que se dieron ahora por el Ministro ponente, en atención a lo siguiente.

En primer lugar, –desde un punto de vista– tanto de la doctrina — ya que se ha hablado de la doctrina— como de la práctica de la justicia constitucional no sólo en México, sino –en general– en el mundo, se ha establecido de manera reiterada por los doctrinarios y por los tribunales, —incluyendo esta Suprema Corte— que la regla general es la procedencia de los juicios de

constitucionalidad, llámense amparo, acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, y la excepción es la improcedencia y, si esto es así, la improcedencia del juicio requiere, por un lado, texto constitucional expreso, y dos, de aplicación estricta; no se pueden ampliar con motivaciones de la exposición de motivos, del proceso legislativo, con argumentos sociológicos, crear una improcedencia que no esté en la Constitución; inclusive, las causales de improcedencia del juicio de amparo que están en la Ley de Amparo o de las acciones y controversias que están en la ley reglamentaria correspondiente, son constitucionales si y sólo si repiten las improcedencias constitucionales o establecen aquéllas que se derivan de la propia técnica de cómo generó el Constituyente las instituciones, y las improcedencias jurisprudenciales —que ha establecido esta Corte a lo largo del tiempo— siempre se apoyan en la interpretación de estas improcedencias constitucionales o legales.

Las improcedencias, al ser excepciones al principio de procedencia, al principio *pro actione*, no pueden generarse de manera espontánea por un tribunal constitucional; esto es contrario a la práctica reiterada de esta Suprema Corte y a la práctica de la mayoría de los tribunales constitucionales serios del mundo.

Y el artículo 105 es muy claro cuando establece que la acción de inconstitucionalidad puede promoverse por “El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano”.

Y me parece que la única lectura razonable que puede tener este precepto es que el treinta y tres por ciento es un mínimo, es al menos el treinta y tres por ciento porque, de lo contrario, entonces tendría que decir que es sólo el treinta y tres por ciento; tampoco podría ser ni el treinta y cuatro ni el treinta y cinco, ni el cuarenta ni el cincuenta por ciento, y tradicionalmente esta Corte ha sostenido que el treinta y tres por ciento es un mínimo.

Hay dos argumentos fundamentales que utiliza el proyecto para establecer que no hay legitimación en este asunto: primero, se dice que, del procedimiento de reforma constitucional al artículo 105, se advierte que la acción de inconstitucionalidad fue concebida como un mecanismo a favor de las minorías legislativas; y segundo, que una mayoría de diputados de una legislatura sería suficiente para derogar o modificar la norma que estiman inconstitucional, lo que haría innecesario recurrir al control constitucional. Después me referiré al argumento psicológico o del lenguaje utilizado.

El primer argumento me parece que no se sostiene; una cuestión es que, de acuerdo al procedimiento legislativo esta acción de inconstitucionalidad, se haya concebido para defender a las minorías, y otra es establecer que, a partir de ahí, sin que el Constituyente lo haya previsto, vamos a establecer un tope máximo a quiénes pueden promover la acción. Me parece que sería extrapolar por completo lo que estableció el Constituyente. Y todos los doctrinarios que nos han señalado —hasta donde entendí— todos hablan de que el origen de esto es proteger a las minorías, no dicen qué pasa cuando lo promueve una mayoría y, aunque lo dijeran, pues no nos vincula, salvo que nos dieran argumentos sólidos para sostener otra cuestión.

Que el medio de control haya sido pensado para proteger a minorías legislativas no quiere decir que vamos a traducir esa intención en una regla de improcedencia, porque aquello fue únicamente para advertir, para justificar por qué se requería un instrumento de defensa de las minorías, la conveniencia para establecer este control. Una cosa son las razones que tuvo el Poder Reformador de la Constitución para adoptar una institución procesal y otra, muy diferente, la manera como la institución fue diseñada; y la institución no establece –en modo alguno– un límite máximo al porcentaje de legisladores que pueden impugnar una reforma.

El segundo argumento, sobre que podrían reformar la ley, me parece que tampoco avala la postura del proyecto. Ya hablaba el Ministro Cossío —y coincido—: la diferencia de quórum de asistencia de votación pero, además, me parece que esto parte de una situación meramente hipotética: ¿podrían reformarla?, no lo sabemos

Los procesos político-legislativos parten de una gran cantidad de coyunturas, con dependencia del cambio de integraciones: el momento político, el quórum, la situación, los arreglos políticos entre las fracciones y otra regla, que ha sido invariable en esta Suprema Corte, es que las causales de improcedencia deben estar plenamente probadas. Aquí se establece una causal de improcedencia por una razón hipotética; pero, además, me parece que se incurre en una confusión.

El proceso legislativo no es un medio de control constitucional, ¿de dónde sacamos que si hipotéticamente se pudiera –quizá– reformar la ley, se pierde la acción de un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad?; este es un control abstracto

que se promueve en interés de la propia Constitución, y que –me parece– se distingue claramente entre una mayoría o minoría un porcentaje que promueve la acción, y quien representando al órgano –en este caso al Congreso local– contesta la demanda, creo que son cosas muy distintas.

Y esto que estamos sosteniendo ha sido reiteradamente establecido por los precedentes de este Tribunal Pleno, en el cual se ha dicho que la conducta asumida por alguno de los órganos que participan en el proceso legislativo no tiene implicación alguna en la acción en contra de la ley; por ejemplo, en dos acciones de inconstitucionalidad de este Tribunal Pleno.

La Suprema Corte ha sostenido que no es requisito para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que los diputados hayan votado en contra de la ley. Podríamos, todos los argumentos que se han dado en el proyecto, asumirlos para decir: entonces, si votaste a favor de la ley no tienes acción; y también se ha dicho que el Presidente de la República puede impugnar en acción de inconstitucionalidad, aunque no utilice el veto.

El veto también puede –hipotéticamente– llevar a una modificación del proyecto de ley que se le presenta al Presidente; sin embargo, la Corte ha dicho que este no es menoscabo, es decir, la conducta de quienes aprueban una ley o quienes participan en el proceso legislativo no les resta la acción.

Y, por último, este argumento de interpretar el lenguaje de la acción, me parece que esto no hay manera de que, a partir de que se utilice el lenguaje podría, vamos a decir que la acción es improcedente; basta que haya un escrito en el que se impugna

una determinada ley, en el que se identifican los preceptos y se dan argumentos para que, por esta circunstancia, se tenga –necesariamente– que admitir a trámite, por esta razón, la acción de inconstitucionalidad.

No creo que nos toque tratar de adivinar cuál es el estado psicológico de quienes promueven acciones, juicios o recursos y, me parece que el lenguaje de “podría” no lleva a conclusión de que no puedan hacerlo, incluso, muchas veces en este Tribunal Pleno, en proyectos que se han presentado, se dice: ¿qué nos vino a preguntar el quejoso?, o ¿qué nos vino a preguntar el actor? Y ponemos, a partir de preguntas, los proyectos.

Entonces, me parece –con todo respeto– que sería un precedente sumamente peligroso interpretar el lenguaje de una demanda cuando, además, hay suplencia de la queja absoluta. Como dijiste: podría ser inconstitucional y no que es inconstitucional; entonces es improcedente. Por supuesto, coincido: no es una consulta, si fuera una consulta no podríamos anular la ley con efectos generales; no es un control previo porque no existe, y la comparación que hacía del Maestro Fix-Zamudio –que el Ministro Pérez Dayán refería– entre el sistema francés y el sistema europeo continental es tan diferente porque en el sistema francés no hay tribunal constitucional.

Entonces, hay una especie de consulta, de control previo, son sistemas completamente distintos, y no conozco ningún doctrinario que haya dicho que tiene que haber un tope a los legisladores que vienen a impugnar una norma. Consecuentemente, estoy en contra de esta parte del proyecto, me parece que contradice una tradición añeja de esta Suprema Corte en materia de improcedencias, me parece que desconoce

una tradición de más de veintiún años de cómo hemos manejado en este Tribunal la acción de inconstitucionalidad, y me parece que generaría un precedente peligroso en cuanto que pudiéramos generar, diseñar y elaborar causas de improcedencia que no tienen fundamento en texto constitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Me ha pedido la palabra también la señora Ministra Piña, pero atendiendo a la hora, continuaremos con el análisis de esta propuesta en la sesión ordinaria del próximo jueves, a la cual los convoco en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

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