

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 2 DE MARZO DE 2017**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016	<p><b>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.</b></p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</b></p>	3 A41 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  
JUEVES 2 DE MARZO 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 17 ordinaria, celebrada el lunes veintisiete 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.**

Continuemos, señor secretario.

**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 a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Habíamos iniciado la discusión de la primera parte de este proyecto, y está la petición del uso de la palabra de los señores Ministros Piña, Laynez, Gutiérrez y Franco. Señora Ministra Piña, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Estamos –concretamente– analizando la parte del proyecto que refiere al sobreseimiento con relación con el Congreso del Estado –el porcentaje que vino a promover la acción– en donde el proyecto– precisamente– está proponiendo el sobreseimiento.

Con relación a este tema –en específico, al igual que los señores Ministros Zaldívar y Cossío, quienes me precedieron en el uso de la palabra en la sesión pasada– también voy a votar en contra de esta parte del proyecto.

A mi juicio, el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133, obliga a reconocer que, en tratándose de los mecanismos para proteger y salvaguardar la regularidad constitucional, debe imponerse un principio *pro actione*, que privilegie la procedencia de estos mecanismos, a efecto de garantizar –en la medida de lo posible– que no existan normas que sean contrarias a la Ley Fundamental.

Este principio se cristaliza desde una vertiente procesal, en que las causas de improcedencia previstas en la ley, para efectos de las acciones de inconstitucionalidad y, en general, para los mecanismos de regularidad constitucional deben ser claras y expresas, deben interpretarse de manera restrictiva y deben quedar acreditadas de manera contundente.

Este criterio –cabe destacar– es acorde con lo que este Tribunal Pleno ha sostenido –concretamente– en la acción de inconstitucionalidad que fue analizada en el recurso de reclamación 1/1995, y que lleva por rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE”.

Desde este punto de vista, advierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, prevé –de manera específica– quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad, estableciendo en el inciso –que nos interesa, como uno de dichos sujetos– el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.

Ahora bien, del texto expreso de dicha disposición desprendo que ese treinta y tres por ciento es un límite que opera únicamente

hacia arriba; –como lo decía el Ministro Cossío– esto es, –en mi opinión– el porcentaje que prevé el inciso de mérito es mínimo; de tal suerte que aquellos diputados que no representen al menos ese mínimo no pueden promover una acción de inconstitucionalidad, pues lo que se busca es que quien promueva no sea cualquier minoría, sino una minoría representativa, al menos desde un punto de vista cuantitativo.

Sin embargo, de tal precepto no desprendo que, una vez superado este treinta y tres por ciento, la Constitución establezca un límite al número de diputados que pueden promover una acción de inconstitucionalidad; por lo tanto, si dicho límite no existe expresamente, considero que es contrario a este principio *pro actione* inferirlo a partir de suposiciones acerca de situaciones hipotéticas de lo que puede hacer ese número de diputados y configurarlo –a mi juicio– sin sustento constitucional ni legal en una causa de improcedencia.

En este sentido, creo que tan no resulta evidente e inobjetable la causal de improcedencia invocada, que el proyecto pretende justificar la conclusión del sobreseimiento en la formulación de una serie de razonamientos, interpretaciones e inferencias que resultan ajenas a la norma constitucional interpretada.

Es cierto –como lo señaló el Ministro Pérez Dayán– que de los antecedentes legislativos se advierte que la finalidad de esta hipótesis de procedencia de la acción, derivó del establecimiento de un mecanismo para que las minorías parlamentarias pudieran impugnar la regularidad constitucional de normas generales aprobadas por una mayoría; pero de ahí no se sigue –y menos se puede concluir– que, en el caso de que la acción de

inconstitucionalidad la promueva un porcentaje mayor, ello actualizaría la improcedencia de la acción.

Ello es así porque, en principio, siguiendo la línea argumentativa del proyecto, este Alto Tribunal tendría que analizar, en primer lugar y como premisa para seguir el proyecto, quiénes del porcentaje que ejercitó la acción votaron a favor y quiénes en contra y, en este sentido, tenemos criterio de este Alto Tribunal, que se estableció en la acción de inconstitucionalidad 9/2001: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”.

En este sentido, el problema del criterio propuesto en el proyecto –desde mi punto de vista– es que parte de una premisa equivocada, pues se entiende que la minoría que compone el treinta y tres por ciento a que se refiere la Constitución Federal, es –precisamente– el grupo minoritario que votó en contra de la aprobación de la ley, lo cual no necesariamente es cierto, pues nada impide que en dicho porcentaje puedan concurrir quienes votaron a favor y quienes votaron en contra, como ha sucedido en casos conocidos por este Alto Tribunal, y en donde se ha sostenido que dicha condición es intrascendente para efectos de la legitimación del órgano promovente.

En esta tesis –que les acabo de dar el rubro– quiero destacar un párrafo que analiza si es necesario que tengan que venir en ese treinta y tres por ciento únicamente los que votaron en contra, ahí se estableció por este Pleno: “pues no debe pasar inadvertido

que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional, —y dice— pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente, ‘el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis.’.”

En este sentido, aun tomando como cierta la premisa que tendría que venir la minoría que —precisamente— votó en contra —si nos atenemos a los antecedentes legislativos— que sería la primera razón que justifica el sobreseimiento, —que no comparto— lo cierto es que la conclusión a la que llega el proyecto termina por desproteger a esta minoría, privándola de su facultad de promover este mecanismo de regularidad constitucional.

Me explico: si siguiéramos la lógica del proyecto, entonces tendríamos que reconocer que en ese sesenta y ocho por ciento —que es el que viene promoviendo la acción— está incluida una minoría del treinta y tres por ciento, a quien el proyecto le reconocería legitimación, al margen de si votaron a favor o si votaron en contra; por tanto, si en el caso esta minoría concurre a la promoción del juicio constitucional, lo correcto —siguiendo la línea argumentativa del proyecto— sería verificar del total de los promoventes, quiénes votaron a favor y quiénes votaron en contra, y así determinar quiénes integran esta minoría tutelada por la Constitución General, y sólo admitir la acción por ese grupo minoritario; o bien, —como ya lo dijo el Pleno— sin analizar el voto, hacerla procedente por un treinta y tres por ciento.

Pero, además, al arribar el proyecto a la conclusión de sobreseer por todos los promoventes, me parece que, con ello, se priva arbitrariamente a esa minoría de su potestad accionante, lo cual conllevaría un impacto negativo en la práctica misma del conocimiento de este tipo de acciones de inconstitucionalidad, pues entonces —y desde un punto de vista meramente práctico— si una mayoría parlamentaria no quisiera que su ley aprobada fuera revisada por este Alto Tribunal, entonces bastaría con que se sumaran a la acción de inconstitucionalidad promovida por el treinta y tres por ciento minoritario para hacerla improcedente, volviendo nugatoria cualquier posibilidad de esta minoría constitucionalmente tutelada.

Es por ello que no comparto la propuesta del proyecto, puesto que —en mi opinión— no solamente no es correcto desde el punto de vista de técnica establecida por este propio Tribunal, en el sentido de que las causales de improcedencia deben ser manifiestas, probarse fehacientemente y de aplicación estricta, sino también, no es correcto en cuanto la finalidad que persigue este tipo de mecanismos de regularidad constitucional, que es analizar la regularidad constitucional de las normas generales, atendiendo al principio de supremacía constitucional, sin importar si votaron a favor y en contra; y, finalmente, porque este argumento —como lo comenté— puede generar inconvenientes prácticos muy graves que haría nugatorio este mecanismo para el análisis de la regularidad abstracta de constitucionalidad. Es por ello que mi voto será en contra de esta parte del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Laynez, por favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Por el contrario, vengo a favor del proyecto en este punto, y creo que se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 59 de la ley reglamentaria, y considero que la manera en que se interpone esta acción de inconstitucionalidad convierte, en este caso, a la figura en un ejercicio consultivo que no está previsto en nuestra Constitución.

Se ha señalado aquí –no sólo por la Ministra que me ha precedido en el uso de la palabra, sino por otros Ministros que están en contra del proyecto– que la improcedencia del juicio –y no sólo de la acción, de la controversia, incluso se ha mencionado el juicio de amparo– de toda acción jurisdiccional requiere de texto expreso de aplicación estricta, tiene que estar palabra por palabra establecida esa causal, y que con el principio *pro actione*, entonces, si no está ahí no puede establecerse o desprenderse una causal de improcedencia. A mi juicio, la causal de improcedencia está prevista por la ley reglamentaria y por la Constitución misma.

El artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, —como sabemos— nos señala que: “En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

Ustedes lo saben mejor que yo, en esta ley reglamentaria todas las cuestiones procedimentales se establecieron en la primera parte y no en la acción de inconstitucionalidad, en el entendido de que son aplicables; eso no está en duda.

El artículo 19, que trae las causales de improcedencia, perdón, pero no es un texto limitativo, en su última fracción nos dice que: “Las controversias constitucionales son improcedentes: VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.”

No necesito señalarles que la propia Ley de Amparo trae un texto similar, en que nos dice que: “En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley”.

Entonces, es inexacto —con todo respeto— que palabra por palabra tengan que estar las causales de improcedencia, pero este Máximo Tribunal —incluso— así lo ha hecho, y de manera muy reciente, —lo acabamos de hacer apenas el año pasado— al resolver el recurso de reclamación 9/2016, que derivó de una improcedencia de la acción de inconstitucionalidad 17/2016, en donde —precisamente— se estaba impugnando una reforma en el texto constitucional vía acción de inconstitucionalidad.

En el acuerdo recurrido se dice: De conformidad con los artículos 25, en relación con el 59 y 65, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del análisis integral del escrito por el que se promueve el presente medio de control, es manifiesto e indudable que en el caso concreto se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 del citado ordenamiento, en relación con el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, lo que da lugar a desecharlo de plano. En los últimos numerales en cita es dable desprender que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando dicha figura

procesal resulta de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la propia Constitución Federal, por ser éstas las que delimitan el objeto y finalidad de este medio de control, de lo contrario, su procedencia sería antitética al sistema de control constitucional del que forma parte o de la integralidad y naturaleza del juicio mismo. Sirve de apoyo a esta consideración, por analogía, el siguiente criterio sustentado por este Tribunal en Pleno: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECIFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO”. No puedo leerla toda, pero las partes fundamentales nos dice que: “Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delimitan el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo”.

Esa es muy reciente, pero tenemos también muy antiguas, creo que otro ejemplo —y ese me parece que fue de los primeros— fue la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra el presupuesto de egresos local, con idénticos fundamentos a los que nos está planteando el proyecto, y derivado de una interpretación —precisamente— que tenía que ver con el sistema, con el objetivo, con la exposición de motivos y con la finalidad de la acción de inconstitucionalidad. Estoy seguro que tenemos muchos más casos de esto.

Por lo tanto, me parece que no se está inventando o creando una causal de improcedencia, ni tampoco que sería un retroceso el que este Máximo Tribunal, como lo ha hecho en otras ocasiones y aun respetando el principio *pro actione*, derive y esté convencido que la interpretación del texto constitucional y de la ley llevan a que, cuando una mayoría calificada —como fue el caso— promueve la acción, éste es improcedente, porque esa acción se convierte en un ejercicio consultivo.

Ya se ha dicho aquí: no sólo la doctrina nacional, sino también la exposición de motivos —no estamos tratando de dilucidar cuál fue el espíritu del Constituyente, está claro que creó un sistema denominado “autocontrol parlamentario”— que a quien legitima es a una minoría a oponerse a lo que aprobó la mayoría del órgano legislativo cuando considera que hay un vicio de inconstitucionalidad, es cierto, es un control abstracto, con pocas formalidades, pero eso no impide que hay un demandante.

El artículo 62, también de la ley reglamentaria que se refiere —específicamente— a los incisos de la acción de inconstitucionalidad realizada por minorías, señala lo siguiente: “En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción

Il del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. —Lo que me interesa es el segundo párrafo—: La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste”.

Sé que se ha solicitado al ponente y él ha aceptado, estoy de acuerdo el suprimir la parte de que hay un demandante o de que hay actores, pero el artículo 62 habla, en esos incisos específicos, de una parte demandante, y la parte demandante es la minoría; y creo que sólo así se entiende esta figura, porque también podríamos decir que el artículo 105 no dice que la acción procede por la mayoría contra lo que ella misma hizo, porque entonces el texto constitucional hubiera sido de otra naturaleza, hubiera dicho: lo pueden promover los Congresos, las legislaturas, cuando mínimo venga esto, pero lo pueden hacer; y eso no se desprende del texto constitucional.

Quiero también traer a colación la interpretación auténtica e histórica —aunque es historia contemporánea— de este precepto, —digo, porque es reciente— desde su inclusión en la reforma constitucional de 1994 y 1995, la acción de inconstitucionalidad de control parlamentario ha sido ejercida, hasta el día de hoy y siempre, por aquellas minorías que no fueron escuchadas en el procedimiento legislativo deliberativo, o que habiendo sido escuchadas no fueron atendidas sus peticiones por la mayoría. En más de veinticinco años —entiendo que son veinticinco años— así ha sido como este medio de

control de regularidad constitucional ha sido promovido y ha sido resuelto.

Es cierto, —nos decía el Ministro Zaldívar— no confundamos el proceso legislativo, no es un medio de control constitucional, y tiene toda la razón, no creo estar planteando que el proceso legislativo sea un requisito de procedencia previo a la acción, tan es así que pudo haber legislado la mayoría y subsistir problemas de constitucionalidad.

Lo que se está sosteniendo es que esa mayoría calificada no puede venir a interponer una acción jurisdiccional argumentando que lo que ella aprobó podría ser inconstitucional, porque —en este momento— se transforma la acción en un ejercicio consultivo donde no hay ninguna parte demandada, en un ejercicio consultivo no previsto en la Constitución.

También he escuchado con suma atención los argumentos en el sentido de que tendríamos que identificar estos supuestos y todas estas hipótesis del quórum para aprobar una ley, de cuáles son las verdaderas y reales oposiciones, quiénes votaron, quiénes no, cuántos grupos parlamentarios, etcétera, pero me parece —respetuosamente— que no es necesario en absoluto este ejercicio, porque la Constitución en el artículo 105 se refiere expresamente a integrantes del órgano legislativo.

No nos habla ni la Constitución ni la ley de oposiciones en términos reales; o sea, quiénes son los verdaderos opositores, la minoría se calcula en relación con el total de integrantes del órgano legislativo, y es correcto: puede haber —en esa minoría— legisladores que estuvieron ausentes —ya lo sabemos— puede haber legisladores que se abstuvieron de votar, y como lo ha

sostenido este Máximo Tribunal, incluso, quienes votaron a favor, que sabemos que en el debate parlamentario o en el proceso parlamentario puede haber quienes voten en lo general por una norma, en lo particular por uno o varios artículos identificados.

La minoría, entonces, se identifica en relación –y de manera muy sencilla– con el número de integrantes totales. Bueno, pues de la misma manera, aquí estamos en el caso de una mayoría calificada de sesenta y ocho por ciento en relación con el número total de miembros, de integrantes —hayan ido o no y como hayan votado— del Congreso del Estado de México, se integre como se integre.

Por lo tanto, sin desconocer que es interesante lo que nos ha señalado, no es necesario para declarar esta causal el que — porque no lo exige ni la Constitución para el que promueve, pero tampoco para el Tribunal Constitucional— tenga que verificar que es una oposición real y que si de veras votó o no en contra.

También se ha dicho que la forma de presentación no indica que esto sea un ejercicio consultivo. Puedo estar de acuerdo en que quizá no deba ser el punto medular del proyecto, pero me parece que, además de que concurrió a esta acción una mayoría calificada, que tiene toda la potestad y la posibilidad de modificar la legislación, incluso, la Constitución local; me parece que es útil para la interpretación constitucional la manera en que se plantearon estos argumentos.

Y nos dice –sólo por citar ejemplos–: “Violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica –sólo son ejemplos–. A partir de la publicación de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, ciertos sectores de la

sociedad han señalado en distintos medios de comunicación, –es decir, además se dieron cuenta por los medios– que la regulación del uso de la fuerza pública, como sistema articulado, podría ser violatorio de los principios de legalidad y de seguridad”.

Otro agravio: “Invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión”. Es la competencia que debe sostener esa mayoría. La competencia para legislar que podría cuestionar la minoría, pero esa mayoría viene y nos dice: “Diversos sectores se han pronunciado en el sentido de que la Legislatura del Estado de México podría carecer de competencia para legislar en materia del uso de la fuerza pública”. Cuando –insisto– la función legislativa y el sostener su competencia no es una facultad discrecional. Señoras Ministras, señores Ministros, el ejercicio de la función legislativa es de ejercicio obligatorio por la legislatura.

Después nos sigue diciendo: los artículos –tal y tal– no establecen con claridad los supuestos en que se podría utilizar la fuerza pública. Por lo tanto, en caso de manifestaciones, reuniones podría constituir una limitación excesiva.

Pero el que más me llama la atención –sin duda– es el que está enunciado en la página 6 del proyecto: “Violación a los derechos humanos de libertad de expresión y reunión”. La mayoría calificada del Congreso del Estado de México impugna los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, –el 20 es constitucional, a su juicio– 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México.

La ley tiene 53 artículos, e impugna todos estos artículos porque podrían ser contrarios a los preceptos 14 y 16 de la Constitución y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto que podríamos interpretar que fijan supuestos genéricos en el uso de la fuerza pública.

Lo anterior implica que los gobernados podrían no conocer con antelación en qué momento los elementos de seguridad pública podrían determinar el uso de la fuerza pública. Estas normas podrían adolecer de la claridad necesaria para que los gobernados puedan comprender el sentido de la legislación.

Entiendo que, de proceder la acción, habremos de suplir la totalidad de los agravios y, entonces, señoras Ministras, señores Ministros, resulta que la legislatura del Estado, además, nos transmite las inquietudes de su electorado, no es una minoría demandando lo que hizo la mayoría.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tanto federal como local, no necesitan justificación si vienen a representar a ciudadanos o lo hacen como órganos de protección o como ombudsman, pero aquí el Congreso nos transmite las inquietudes de sus representados, –como dice coloquialmente– pues diría: precisamente para eso fueron electos y para eso están ahí, para –precisamente– escuchar, discernir y aprobar una ley.

Por lo tanto, si tomo en cuenta el porcentaje de una mayoría calificada y la forma en que presenta sus agravios, llego a la conclusión de que esta norma, además, no trae consigo la presunción de constitucionalidad, porque sabemos que la función legislativa que ejercen los representantes del pueblo, una vez que la norma se emite, trae consigo la presunción de

constitucionalidad, que sólo va a ser destruida mediante el ejercicio de la función jurisdiccional. Aquí la mayoría calificada nos dice: esta norma que aprobé por la mayoría, ni siquiera tiene la presunción, toda es inconstitucional.

Para mí es un ejercicio consultivo que desvirtúa la intención y el texto del artículo 105, y que acerca esta acción a un sistema consultivo como existe en Colombia, en Francia y en otros países.

Sé que hay diferencias fundamentales, me dirán ustedes: no, en Francia no se requiere que la norma haya sido promulgada, no es vinculatoria, nuestra decisión lo sería. Sin embargo, me parece que todos los actos que ha hecho la legislatura a partir de la aprobación de esta ley, no han hecho sino matizar, cuando no desaparecer, las diferencias que la separarían de un ejercicio consultivo previo.

En la página 46 del proyecto podrán ver que esta ley fue votada el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, y tenía un segundo transitorio con una *vacatio legis* que nos decía que entraría en vigor a los noventa días hábiles siguientes a su difusión. El tres de agosto de ese año, el Congreso del Estado de México – efectivamente– legisló, pero no legisló para atender las inquietudes que la misma propia mayoría tiene; legisló para suspender la vigencia de la norma, y así estableció en un artículo segundo transitorio que: “La presente Ley entrará en vigor una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas y que la Legislatura haga las adecuaciones, si las hubiera, de aquellos artículos que determine la Suprema Corte de Justicia como inconstitucionales”.

Si esto no es un control preventivo previo, entonces, no sé cuál es un control preventivo. La norma no está en vigor, y los efectos son, si no idénticos, similares a lo que hace el tribunal constitucional francés con la consulta que le dirige la mayoría del Parlamento o el Presidente de la República y que concluye exactamente en lo mismo.

Por eso, señoras Ministras, señores Ministros, si sumamos todos estos elementos que nos obliga, porque además nos dice la ley reglamentaria que las causales de improcedencia se estudian de oficio. Para analizar en qué consiste, y si desvirtúa o no esta acción el control parlamentario de la minoría, establecido desde la reforma de 1994 y 1995, porcentaje en relación con el total, la manera en que presenta sus agravios, la falta de presunción de constitucionalidad del texto, no tengo duda que el treinta y tres por ciento como mínimo, es –precisamente– para que no venga uno, dos o tres legisladores en lo particular a establecer esta acción.

Pero que establecer que de ahí para arriba venga el cien por ciento de la legislatura, me parece que es desvirtuar la acción de inconstitucionalidad en estos puntos y, concluye –como estamos viendo y como serán los efectos en caso de que se supere el proyecto– un ejercicio consultivo.

Por último, –perdón, por haber sido tan largo Ministro Presidente– es cierto que hablamos de supremacía constitucional, pero tampoco debemos olvidar que estos medios de revisión judicial o constitucional, establecidos en la reforma de 1994 y 1995 –la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, con efectos generales, hoy en día, el amparo con la declaratoria de efectos generales– pero limitándome a las acciones y

controversias que fueron de las primeras grandes innovaciones constitucionales para suprimir la “Fórmula Otero” en este tipo de controversias, se inscriben en un marco de equilibrio de poderes que permiten o nos permiten —como Tribunal Constitucional— suprimir y expulsar del orden jurídico una disposición, una norma aprobada por las mayorías legislativas.

Y entonces, esto tiene que ser el balance de equilibrio en que puede haber casos —como el que sucede— en que no procede la acción de inconstitucionalidad y que no obsta que pueda proceder otras vías. Es todo lo que tengo que decir, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. La señora Ministra me pide la palabra para una —entiendo— breve aclaración.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Así será. Al margen de lo que comentó el señor Ministro Laynez — y que es evidente que no compartimos, con todo respeto— nada más para una aclaración porque él mencionó una reclamación 17/2016 que fue estudiada el año pasado —si no mal recuerdo yo fui la ponente—. No sería el caso aplicable porque —como lo dije, precisamente, en mi exposición que hice con anterioridad— considero que el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, prevé de manera específica los sujetos legitimados.

En esa reclamación creo que los únicos que votaron en contra — si mal no recuerdo y si olvido a alguien me dicen— fueron los Ministros Zaldívar y Cossío, y el Ministro Gutiérrez en el sentido de que no era causal manifiesta de improcedencia, pero no se pronunciaba en cuanto al fondo; en cambio, el Ministro Cossío y

el Ministro Zaldívar estaban en contra del desechamiento. Ahí era un caso completamente diferente; si un sujeto —en específico— que no estaba incluido como sujeto legitimado podía o no promover la acción. Entonces, no considero que tenga aplicación al caso concreto porque este es un caso muy específico; estamos viendo si ese treinta y tres por ciento ¿qué sería?, si el treinta y tres por ciento puede llegar al cuarenta y nueve; si la legitimación puede ser del treinta y tres al cuarenta y nueve, y que así se debe interpretar la norma para que proceda. ¿Cuál sería el porcentaje que rebasaría? Porque es un criterio que se va a aplicar en éste y en todos. ¿Cuál sería el porcentaje aceptable para que procediera este supuesto? Porque el treinta y tres por ciento es un límite, aquí decimos: como viene un sesenta y ocho, no, porque es una mayoría; entonces, tendríamos que interpretar la norma estableciendo un porcentaje: de aquí a acá, sí pueden, de acá a acá, no pueden.

Ahora, —nada más para aclarar— en el recurso de reclamación, claro que existe una hipótesis muy específica que dice: en este procedimiento y en la Ley de Amparo y en todos aquellos casos que se deriven de la ley. Lo que estoy consciente es que esa derivación, esa interpretación de la actualización de la causal tiene que ser excepcional y estricta. En eso está mi convencimiento de por qué en este caso no puedo establecer fehacientemente que se actualice esa hipótesis, derivado de que no hay un porcentaje máximo ni se establece como causal específica, y hacer esa interpretación es lo que considero iría en contra del principio de supremacía constitucional.

El precedente que usted mencionó, señor Ministro Laynez, —con todo respeto— no resulta aplicable, era un supuesto totalmente

diferente que se pretendía extender la calidad de un sujeto legitimado incluyéndolo en otro supuesto.

Estamos exclusivamente analizando el inciso d) de la fracción II del artículo 105, y lo que vamos a interpretar o no, en este caso concreto, que habla del equivalente al treinta y tres por ciento, si viene el más, entonces ya no procede, eso es lo que vamos a establecer como parámetro de ahora en adelante, o si viene el más, sí, pero menos de tanto, entonces, eso es lo que estamos viendo en el caso concreto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Para una nueva aclaración, señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias. No, desde luego, no es un caso idéntico, lo que traté de demostrar con este recurso es que son idénticos fundamentos, y lo que hizo el Tribunal Pleno es derivar, interpretar la Constitución —claro, no era idéntico— para fundamentar exactamente en los mismos artículos la causal de improcedencia que se daba, pero en el ejercicio interpretativo, claro, en un caso distinto, pero llegó a la conclusión de que, cuando en ninguna parte dice que no procede contra reformas constitucionales, derivaba de la Constitución y del texto; desde luego que los casos son distintos. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Difícilmente podría abonar más a lo que ya ha expuesto el señor Ministro Laynez sobre la posición en favor del proyecto, suscribo todo lo que ha dicho, en vez de aburrirlos

repitiendo lo que acaba de decir el Ministro Laynez, que –por cierto– no lo podría hacer con la elocuencia que acabamos de escuchar. Simplemente, resaltaría dónde no estoy de acuerdo con las consideraciones del proyecto.

Me preocupa mucho del proyecto –y en esta parte me voy a separar– el hecho de que se ponga un porcentaje tazado en la sentencia de dónde está el techo o dónde están las mayorías; me parece que es entrometerse con la libertad configurativa de las entidades federativas en un esquema federal, hay que acudir a lo que las legislaturas locales eligen como mayoría o mayoría calificada, en esa parte me separaría, todo lo demás, lo dicho por el Ministro Laynez lo suscribo sin cambio o comentario alguno. Gracias señor Ministro Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, el proyecto del Ministro Pérez Dayán nos trae a colación un tema inédito dentro de un tema que hemos venido analizando en varios asuntos, pero que presenta aristas muy interesantes.

En lo personal, reconozco que el proyecto y, además, siempre respeto las posiciones, sobre todo cuando vienen con una lógica que –aunque no comparta— se compadecen con la argumentación en la que se pretende sustentar.

Me parece que esa lógica —que no comparto— es que el proyecto parte de la premisa fundamental de que el sistema normativo que rige a la acción de inconstitucionalidad, —

digamos— implica necesariamente que haya una minoría de al menos —y creo que esto nadie lo discute— el treinta y tres por ciento de los integrantes, que es lo que dice la Constitución y la ley del órgano legislativo, y del proyecto creo que también se desprende —y si no es así, esa es mi impresión— claramente que son quienes estuvieron en contra de la mayoría, estas son las premisas básicas, —en mi opinión, perdónenme si lo digo tan enfáticamente— no hay duda. No comparto esto y voy a expresar por qué, y —obviamente— repetiré algunas de las cosas que se han dicho, pero procuraré hacerlo sentando cuál es mi opinión y por qué no lo comparto.

En primer lugar, coincido con quienes se ha manifestado que la acción intentada, al margen de porcentajes, etcétera, no puede equipararse a una consulta; esta es una acción de inconstitucionalidad, independientemente del destino que tenga por las decisiones de este Pleno, con todas las características. Es un grupo de legisladores —que ese es el problema— que vienen, son más del treinta y tres por ciento, también el problema es si hay límite o no a ese número, a ese porcentaje, pero es un grupo de legisladores que interpone una acción de inconstitucionalidad con todos los requisitos: los preceptos impugnados, los conceptos de invalidez y la solicitud de que se expulsen del orden jurídico nacional.

Con el mayor respeto, —y no es un debate en ese sentido— creo que la acción de inconstitucionalidad tiene muchas diferencias con todas las figuras de consulta que existen. Consecuentemente, creo que esta es una verdadera acción de inconstitucionalidad, que este Pleno determinará cuál es el resultado que va a tener a través de las votaciones mayoritarias,

porque aquí también hay una democracia y resolverá la mayoría del quórum presente, que es un punto muy importante.

Dicho lo cual, también coincido en que no existe una causa de improcedencia, ni expresa ni implícita; en esto difiero de lo que mencionó el Ministro Laynez hace un momento, y voy a decir por qué, en mi opinión hay un enfoque –de nueva cuenta– muy diferente al que se tiene.

Efectivamente, las causas de improcedencia puedan derivar del texto expreso, –y eso lo acepto y lo he aceptado– o bien, de la interpretación de los textos correspondientes, –e inclusive– incluyo de la intención expresa del Constituyente o del legislador.

Me permití revisar absolutamente todos los trabajos legislativos de la reforma constitucional en la cual se incorporó la acción de inconstitucionalidad en diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como todos los trabajos legislativos que precedieron a la aprobación y expedición de la ley reglamentaria, y en ningún pasaje de ellos se habla de que hay un límite superior, todo se refiere al equivalente al treinta y tres por ciento, que se ha traducido en, por lo menos el treinta y tres por ciento para que tenga lógica, si no, no tendría lógica, tendría que ser exactamente el equivalente, es decir, el treinta y tres por ciento o lo más cercano al treinta y tres por ciento hacia arriba; y este Pleno ya se ha pronunciado en diversos asuntos, en que es, por lo menos y, además, la ley reglamentaria, en el artículo 62, párrafo primero –espero no equivocarme en el numeral– señala expresamente que es por lo menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano.

Consecuentemente, quiero enfáticamente señalarlo, y me encantará si alguien tiene alguna opinión diferente sobre los trabajos legislativos, estoy equivocado, de aceptarla.

Ahora bien, si esto no existe, coincido con quienes han sostenido que es muy difícil aceptar que este Pleno señale una causa de improcedencia que no deriva de la ley, sino que tendría que ser una inferencia, pero que tiene que estar sostenida en algo, y no encuentro en dónde, más que en un criterio diferente al mío, muy respetable por parte de los señores Ministros –del proyecto y de los señores Ministros– quienes se han pronunciado a favor del proyecto.

Ahora bien, creo que una parte muy importante de esto es hablar del famoso treinta y tres por ciento y lo que representa para la acción de inconstitucionalidad. Al establecerse que es un mínimo, nos presenta el problema –que aquí se ha discutido– de si hay un máximo, y ahorita me voy a referir a los argumentos porque creo que –honestamente– va a ser muy complicado sostener que, efectivamente, cuando hay una mayoría de los que originalmente votaron, –y como aquí se ha dicho y se reconoció, independientemente de la situación en la que se encontraban en el proceso legislativo– se pueden sumar a ella, a esa minoría. ¿Cuál es el límite?

Partiendo de que es un mínimo, y así –creo que no hay duda y lo hemos reconocido– el problema que se nos presenta es: ¿cuál es el parámetro que vamos a usar para esto?; es decir, vamos a suponer que es válido el que no pueda ser más del cincuenta por ciento; porque el cincuenta por ciento no habría ni minoría ni mayoría, simplemente no habría aquí esa situación, –que sería un problema– entonces, estamos hablando de más del cincuenta

por ciento de los integrantes o del quórum original, –por poner sólo un ejemplo– que es un problema que tendríamos que analizar en lo concreto.

Bien, partiendo de esto, también me cuesta mucho trabajo aceptar que este Pleno imponga un límite. Olvídense de todo lo demás. ¿Cuál va a ser ese límite? Si no tenemos un asidero –por lo menos todos tenemos que reconocer que no hay un asidero en este punto expreso– de que tiene que ser menos de quienes formen una mayoría parlamentaria, y esto no está en ninguno de los textos ni en los trabajos legislativos.

Consecuentemente, si el Constituyente y el legislador no lo establecieron, pregunto: –estoy hablando en abstracto antes de entrar a las consecuencias que tenía– ¿este Pleno debe ponerlo para impedir que un grupo de diputados, –por lo que sea–, en el orden local, o de senadores y diputados puedan acudir a la acción de inconstitucionalidad? Me cuesta trabajo aceptarlo.

Entiendo que en la lógica del proyecto y de quienes se han pronunciado porque sí, es porque parten de la base que sólo puede ser una minoría; y una minoría que se opuso a la mayoría, siempre y cuando sea más del treinta y tres por ciento de los integrantes de ese órgano.

Insisto, no encuentro el sustento jurídico o –inclusive– de interpretación que diga que entonces no pueda haber más del número que forma la mayoría interponiendo una acción.

Y, ahora entro a lo concreto, al problema que enfrentamos. Aquí se han mencionado muchas de las situaciones que se pueden generar en los procesos legislativos. Los procesos legislativos

están llenos de incidencias, de circunstancias emergentes, de condiciones que los vuelven diferenciados, de muchas vicisitudes políticas que se van generando al seno de los Congresos, no nada más en México, en todo el mundo.

Y aquí —por ejemplo— se mencionó en algunas de las intervenciones, el problema del quórum. Si vemos, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión puede sesionar válidamente con 251 legisladores, esto querría decir que una minoría de los integrantes de la Cámara pueden —si forman una mayoría con ese quórum— aprobar leyes, ¿qué sucede con todos los ausentes? Me podrán decir: el caso no nos presenta ese problema; lo podría presentar en algunas circunstancias, como lo voy a evidenciar. ¿No podrían sumarse porque no votaron en contra? El Ministro Laynez reconoció que sí, que esa minoría se puede constituir con ausentes, —lo dijo expresamente— o bien, con algunos que votaron a favor, también así lo expresó. Entonces, esto nos lleva a ver todos estos problemas.

Muchas veces las leyes se aprueban en lo general, y a veces por unanimidad, y después, en lo particular hay votaciones totalmente diferenciadas.

Consecuentemente, un legislador que formó parte de la mayoría y que estuvo de acuerdo con la mayoría de la ley puede tener una discrepancia con una porción normativa, como pasa todos los días en los órganos legislativos.

En la propuesta —digamos— se establece una duda razonable de si pueden o no —quienes votaron por la mayoría— entrar a la minoría; sin embargo, se ha mencionado que esa posibilidad existe, y creo que existe.

Los ausentes ¿cómo se suman? Las abstenciones, están presentes pero se abstienen, ¿se le suma la minoría para conformar ese treinta y tres por ciento o no?

Las diferencias sobre las causas de invalidez. Puede haber percepciones diferenciadas de cuál es la causa de invalidez de un precepto, y también esto se manifiesta en todos los Congresos, y podría seguir enumerando. Consecuentemente, la propuesta que el Ministro Pérez Dayán pone a nuestra consideración implica, entonces, que deberíamos verificar todo esto, o el límite va a ser que no forme, lisa y llanamente, no importa que sea una minoría conformada por puros que formaron la mayoría originalmente, y dirán: esto no es posible. Bueno, resolvimos un caso –precisamente– del Estado de México, en la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas, en donde de los que formaron el cuarenta y seis por ciento de los integrantes del Congreso del Estado de México, cuarenta y cinco de ellos votaron con la mayoría, y sólo una diputada –que había votado en contra– formó parte de esta minoría aquí. Insisto, estamos hablando de una minoría en términos numéricos, pero todos eran de la mayoría. Si siguiéramos los lineamientos, éste no debía haber procedido, no había minoría dado que eran puros miembros de la mayoría.

Entonces, creo que con esto se acredita que el concepto de minoría –efectivamente, como se ha reconocido– va en función de permitir que una minoría en el órgano legislativo de por lo menos el treinta y tres por ciento tenga ese derecho, y este porcentaje lo fijaron a la luz de una discusión interesante, porque se discutió si debería ser el treinta y tres por ciento, o el veinte, o el diez por ciento, no, así lo definió el Constituyente, y esta es una regla invariable, no podríamos decir: nos parece excesivo,

aquí viene el treinta y dos punto nueve por ciento de los integrantes, ¿verdad? Pues entonces podemos aceptarlo, no, es el mínimo. Consecuentemente, creo que esto es un problema importante a considerar.

Partiendo de este supuesto, y celebro la integración del Ministro Laynez, porque traía este argumento, y creo que la intervención del Ministro Laynez le dio una connotación importante, que es lo que me preocupa en mayor grado, estando convencido de que no hay un límite superior para esto, que debería haberlo, no lo sé, pero no lo hay.

También creo —como lo mencionó el Ministro Laynez— que esa minoría puede constituirse con ausentes, con arrepentidos que votaron en la mayoría, o quienes formaron en la mayoría pero fueron disidentes en alguna parte del ordenamiento de la ley o de las partes que se reformaron de una legislación, se pueden sumar. Y entonces, esto nos lleva al problema de qué estándar vamos a fijar, lo mencionaba la Ministra Piña Hernández en su última intervención. ¿Cuál va a ser ese estándar? ¿En dónde está el límite para ello? Ya les puse un ejemplo, en donde por lo menos el cuarenta y cinco por ciento fueron de la mayoría, del cuarenta y seis por ciento que interpuso, sólo hasta el cincuenta por ciento más uno les vamos a aceptar, a los que primero lleguen y firmen la acción, y a los demás no les vamos a aceptar, de los ausentes, de los que votaron a favor pero son arrepentidos —déjenme llamarles de esa manera, sin sentido peyorativo— que consideraron que —efectivamente— había que corregir esa ley.

Vamos a suponer que fueron unas votaciones muy cerradas, el cuarenta y cinco por ciento estuvo en contra, pero vienen y se suman otros legisladores, en estas condiciones, que no fueron de

la minoría: 1, ¿les vamos a aceptar nada más hasta el cincuenta por ciento?, este es un tema que tendríamos que resolver; 2, ¿cuál va a ser el parámetro, el estándar que vamos a fijar respecto de ausentes?, que esto es muy importante, ya no me voy a meter con los que votaron, los ausentes, los que se abstuvieron y aquellos que tuvieron diferencias con la ley, porque muchas veces suben a la tribuna los legisladores, se pronuncian en contra, pero manifiestan que votarán con la ley, ¿esos los sumamos o no? Y, finalmente, frente a esta condición le corresponde al Pleno de esta Suprema Corte, cuando no hay un límite –al menos– expreso, y tampoco hay una norma expresa que establezca como causa de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que una mayoría venga a impugnarla, establecer ese límite.

He sido sumamente claro y restrictivo en que no debemos –de ninguna manera– prorrogar competencias de la Corte y del Pleno, pero aquí no es el caso, aquí es una situación de definir si hay o no esa causa de improcedencia que deriva de una –en su caso y lo respeto– interpretación que podemos hacer los Ministros. Mi interpretación –y con esto concluyo– es que no tenemos un sustento para establecer esto y que nos va a meter en muchísimos problemas frente a los casos particulares, y que si la mayoría del Pleno se pronuncia por esto, el proyecto también debería resolver cómo se va a aceptar que se forme esa minoría que no llegue a ser mayoría, porque se nos van a seguir presentando casos con características diferenciadas. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Me pidió la palabra el señor Ministro Cossío, pero ahora que regresemos de este receso, continuaremos con la discusión.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:15 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión.

Si bien es cierto que me había pedido la palabra el señor Ministro Cossío; sin embargo, consideramos que es mejor que, una vez que todos hayan participado, todos los que quisieran participar y no lo hayan hecho todavía, puedan expresar sus razones respecto de la propuesta que se nos ha formulado.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De tal manera que le encaminaré la propuesta de hablar a la señora Ministra Luna, pero en un momento más que se integre a este Tribunal Pleno.

Teníamos el argumento en pro y en contra de la primera parte del proyecto de la improcedencia, pero la votación todavía no ha sido suficiente como para definir el criterio que vaya a determinar la suerte de esta propuesta.

De cualquier manera, me señala el señor Ministro ponente que va a formular cualquier observación a las consideraciones que se hagan respecto de todos los señores Ministros.

Si la Ministra quiere utilizar el tiempo que resta de aquí a las catorce horas, le preguntaremos, si no, le diré que podríamos seguir el lunes.

Señora Ministra, por favor, incorpórese usted. Le doy la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. El problema planteado —como todos ustedes saben— es determinar si la mayoría de una legislatura está legitimada o no para promover una acción de inconstitucionalidad, en una ley que ella misma aprobó.

El proyecto del señor Ministro Pérez Dayán nos está diciendo que no, que —de alguna manera— no es la razón de ser de la acción de inconstitucionalidad, porque si es la mayoría la que —de alguna manera— está promoviendo el juicio, pues ellos —en su calidad de legisladores— están en posibilidad de poder reformar la ley que ahora están combatiendo.

¿Qué es lo que sucede? La idea fundamental es la siguiente: El artículo 105 de la Constitución y el correlativo de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional establecen la posibilidad de que estén legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad el treinta y tres por ciento de los integrantes de un cuerpo parlamentario para poder determinar que lo que ellos adujeron o las cuestiones que se manifestaron durante el proceso legislativo, o no los escucharon o los escucharon y de todas maneras la ley salió de manera distinta a como ellos lo promovieron, y ellos estiman que la forma en que la ley fue emitida es contraria a la Constitución; entonces, por principio de cuentas lo que tenemos que determinar es: ¿el treinta y tres por ciento a que se refiere el artículo 105 de la Constitución es un mínimo, es un tope: cómo se puede entender?

La idea fundamental es que sea siempre el treinta y tres por ciento, ¿puede ser más, puede ser menos? Creo que no, cuando

menos dice el artículo: el treinta y tres por ciento; entonces, ¿menos? Definitivamente queda descartado.

Ahora, la idea es ¿pueden ser más del treinta y tres por ciento? Creo que sí, pueden ser más del treinta y tres por ciento, pero la pregunta es: ¿puede ser la mayoría de la legislatura la que venga? Y ahí es donde creo que el proyecto del señor Ministro Pérez Dayán tiene razón, ¿por qué? Porque si estamos en un sistema de división de Poderes y cada quien tiene una función por realizar, y la función del Poder Legislativo es —precisamente— la emisión de leyes, de disposiciones de carácter general y tienen reglas de procedimiento y de votación para llegar a hacerlo y que, si bien es cierto que los otros Poderes —eventualmente— pueden emitir disposiciones de carácter general de otro tipo de procedimientos, como es el reglamento, como es la jurisprudencia —que emitimos—, lo cierto es que leyes, formal y materialmente hablando, solamente es función del Poder Legislativo con las reglas establecidas para ellos.

Entonces, en el momento en que se establece el procedimiento de emisión de la legislación, ¿qué es lo que se requiere en cada órgano legislativo? Se requiere, primero que nada, una integración que nuestra Constitución Federal o las constituciones de los Estados establecen: cómo se va a integrar ese órgano legislativo, y nos dan un número de personas que lo integran, y luego nos dicen cómo va a funcionar, y funciona con un quórum, es decir, con un mínimo de integrantes que estén presentes para que se lleve a cabo esta función.

Entonces, tenemos una integración, tenemos un quórum para poder funcionar y tenemos una determinación de cómo resuelven los problemas legislativos, es decir, cómo se aprueban las leyes,

que normalmente, al no ser una reforma constitucional o cosas extraordinarias, es la mitad más uno. Entonces, de esa manera se lleva a cabo, desde luego, hay discusión, puede existir veto por parte del Ejecutivo o no, puede ejercerse o no, y ejercido igual puede o no obsequiarse por la misma legislatura dando las razones pertinentes, en su caso. Y luego, viene la publicación y la promulgación. Y es la forma en que se lleva a cabo el proceso legislativo.

Y se dice en la reforma constitucional de 1994: se crea la acción de inconstitucionalidad; la exposición de motivos nos dice en algunas partes del debate: debate de la ley aprobada, la ley por mayoría, la minoría perdedora con un porcentaje tan reducido podría ejercitar la acción de inconstitucionalidad al día siguiente.

Luego nos dice: acción repetida y reiterada tantas como leyes fueran votadas por el Congreso, pero si un porcentaje razonable, de manera que una buena parte de la minoría porque, en última instancia, la entendemos como un derecho de las minorías, puede ejercitar la acción de inconstitucionalidad. Y luego nos dice el artículo 105 constitucional, y hay otras partes donde en las discusiones, los diputados vuelven a referirse a esa minoría.

El 105 constitucional nos dice que está legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad el treinta y tres por ciento de los integrantes, aquí no nos está diciendo si estos integrantes pertenecieron o no a la minoría, simple y sencillamente dice el treinta y tres por ciento de los integrantes de la legislatura acuden a la acción de inconstitucionalidad para decirnos por qué razón ellos consideran que es contraria a la Constitución; de tal manera que si votaron a favor, si votaron en contra, cuántos fueron los de la mayoría o de la minoría, no me importa para efectos de la

legitimación, –a mí– para efectos de la legitimación lo único que interesa es determinar si quienes vienen forman parte de la minoría, con un techo —podemos decir— hacia abajo del treinta y tres por ciento, y con un techo hacia arriba ¿de cuánto? El que sea, que no llegue a ser mayoría, exclusivamente minoría, siendo minoría el techo hacia abajo es treinta y tres por ciento y hacia arriba lo que no integra la mitad más uno; no me importa si votaron a favor, si votaron en contra, eso es otra situación, simplemente que sea el treinta y tres por ciento, que sea la minoría.

Ahora, ¿cuál es la razón de ser en este caso concreto y qué es lo que sucedió en el asunto que estamos analizando? El Congreso del Estado se integra con setenta y cinco diputados, que aprobaron por mayoría —en un *rating* bastante alto— esta ley que ahora se está combatiendo.

Estos diputados, que están integrados –como todo– por cuarenta y cinco de mayoría relativa y treinta de representación proporcional, lo que nos dice es que cuando se trata de una aprobación de esta naturaleza, puede ser aprobado según el artículo 49 de su reglamento, con la mitad más uno. ¿A qué equivale la mitad más uno? A treinta y nueve. ¿Cuál es el quórum para poder llevar a cabo la función legislativa? También treinta y nueve, así lo establece su legislación.

Entonces ¿qué es lo que sucedió aquí? Se aprobó por una abrumadora mayoría la ley, y de repente promueven la acción de inconstitucionalidad sesenta y ocho diputados, que son una mayoría; si la función del Poder Legislativo es –precisamente– emitir las leyes, cambiarlas modificarlas, hacerlas acordes a lo que implica la evolución y el avance de la sociedad, pues esos

sesenta y ocho diputados estaban en posibilidad de modificar, revocar, derogar la ley respectiva, porque –además– tienen mayoría, pero todavía peor, de la misma legislatura, creo que no pasaba nada si fuera una distinta, porque siguen siendo mayoría, pero si son de la misma legislatura, –de veras– no entiendo cómo pueden aprobar una ley y después una mayoría de más o menos el mismo porcentaje casi que la aprobó, venir a decir que es inconstitucional. De veras deja muy mal puesta la función legislativa.

Ahora, cuál es la razón de ser de la acción de inconstitucionalidad, pues como lo dice la exposición de motivos, como lo dice el 105 constitucional: la expresión de las minorías escuchadas en un procedimiento jurisdiccional, de aquello que ellos consideran que es contrario a la Constitución.

Ahora, aquí el problema que se presenta, se dice: es o no consultivo; pues aquí creo que todavía está mucho más objetivo el que están utilizando a la acción de inconstitucionalidad de manera consultiva. Ya se había dicho hace rato, que en un primer decreto, donde se emite la ley respectiva, se publica esta ley, justo el dieciocho de marzo del año dos mil dieciséis, y nos dice el segundo transitorio: “La presente Ley entrará en vigor a los noventa días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial ‘Gaceta del Gobierno’.” Esos noventa días aproximadamente se dan el dieciséis de agosto de dos mil dieciséis ¿y qué sucede? Antes de que llegue esa fecha, la misma legislatura emite otro decreto, en donde en el segundo transitorio nos dice que se reforma solamente el segundo transitorio de la ley anterior, o sea, no están analizando si los artículos tienen alguna reforma, no, nada más el segundo transitorio y dice: “La presente Ley entrará en vigor una vez que

la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas y que la Legislatura haga las adecuaciones, si las hubiera, de aquellos artículos que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación como inconstitucionales, y sean publicadas en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno'."

Entonces ¿qué es lo que sucede? Pues por supuesto que están haciendo una consulta, porque primero emiten una ley donde le dan una *vacatio legis* de noventa días y antes de que se cumpla la *vacatio legis* de noventa días le vuelven a dar otra, y otra que no está sujeta a término ¿a qué sujeta? A lo que diga la Corte, entonces resulta que no es que estemos analizando una acción de inconstitucionalidad *ex post*, como nuestro sistema lo establece, sino que lo que ellos quieren es consultar qué dice la Corte de lo que hicieron y, una vez que la Corte resuelva, entonces determinarán las adecuaciones que sean pertinentes.

Ahí coincido plenamente con lo dicho por el señor Ministro Laynez cuando dice: esto, por supuesto que es una consulta y es una consulta pues prácticamente previa, porque la ley no ha entrado en vigor.

Ahora, esto no quiere decir que no se puede impugnar, claro que se puede impugnar y hemos visto impugnaciones de este tipo; se puede impugnar, pero una cosa es que se pueda impugnar y se diga: este artículo es constitucional o inconstitucional por esto, y éste queda expulsado del sistema jurídico o es constitucional y queda dentro del sistema jurídico, y otra muy diferente es que se diga: va a quedar si la Corte dice, si la Corte quiere, si la Corte lo estima constitucional, si no, no.

Entonces, pues esto también considero que –por supuesto– es una consulta, pero el hecho de analizar que –en un momento dado– se deba precisar quiénes votaron a favor, quienes votaron en contra, si ellos pueden o no venir a la controversia; no, ese no es problema de legitimación, el problema de legitimación es el porcentaje y el porcentaje —en mi opinión— tiene una base mínima que es –justamente– el treinta y tres por ciento.

Y ¿cuál es el techo mayor? El que sea, de acuerdo a la integración de cada órgano legislativo, siempre y cuando no se constituya en mayoría, porque en el momento en que se constituye en mayoría, para poder aprobar o no una ley, en ese momento que cumplan con su función legislativa y la modifiquen, ese es su trabajo, su atribución y su competencia.

Si la Constitución va a establecer la consulta previa, pues adelante, bienvenido, y la Corte hará su trabajo en ese sentido, pero –hoy por hoy– la Constitución no establece ese tipo de análisis constitucional.

Por esa razón, –con el debido respeto para quienes, en un momento dado, opinan lo contrario, apartándome de algunas consideraciones del proyecto– estoy en la idea de que la legislatura, en este caso concreto, viniendo la mayoría, no tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, porque de una interpretación del artículo 105 constitucional y el artículo respectivo de la ley reglamentaria, —para mí— debe de ser una minoría ¿cuál? La que no deje de ser eso: minoría; en el momento en el que se convierte en mayoría —para mí— carece de legitimación para venir a promover la acción de inconstitucionalidad y, desde luego, independientemente de cómo haya votado.

Ahora, en cuanto a si esta causa de improcedencia es específica, establecida en el artículo 19 de la ley reglamentaria, no, la ley reglamentaria no establece –de manera específica– esta causa de improcedencia; sin embargo, la fracción VIII deja la puerta abierta a otro tipo de improcedencias que emanen de la interpretación o de la aplicación de la Constitución o de las leyes aplicables al caso concreto.

Y traigo todas estas tesis, que no les voy a leer, pero que –de alguna manera– están estableciendo que esta Corte ha realizado interpretaciones para casos en los que no están –específicamente– señalados en el artículo 19, pero que de la aplicación o de la interpretación del artículo 105 constitucional o de las disposiciones aplicables de la ley reglamentaria, hemos llegado a la conclusión de que puede sobreseerse por esas razones.

Y una, —nada más les leo el rubro:— que me parece puede ser muy aplicable al caso —claro, está referida a controversias constitucionales, pero acuérdense que el artículo 59 nos remite a este artículo 19, también aplicable para las acciones de inconstitucionalidad— “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.” Este es el caso, la falta de legitimación de un cuerpo legislativo que no satisface el porcentaje, que —en mi opinión y respetando muchísimo el criterio de quienes no lo comparten— no tiene legitimación para poder acudir a la acción de inconstitucionalidad.

Repito, la acción de inconstitucionalidad para los órganos legislativos es para las minorías. En el momento en que esa minoría —en el porcentaje que sea— se convierte en mayoría,

deja de tener legitimación, independientemente de cómo haya votado. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Vamos a continuar entonces con esta discusión, con este análisis el próximo lunes en la sesión pública ordinaria, para la cual los convoco desde ahora, a la hora acostumbrada en este recinto. Se levanta la sesión.

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