

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 6 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	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. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)	3 A43 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 6 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 11:40 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 18 ordinaria, celebrada el jueves dos de marzo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. 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.

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. Me pidió la palabra desde la sesión anterior el Ministro Pardo, por favor, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras Ministras y señores Ministros, no pretendo prolongar más la muy enriquecedora discusión sobre el tema de la legitimación, en este caso, de un porcentaje que constituye una importante mayoría del Congreso del Estado de México.

También considero que sería complicado establecer una regla general en la que pudieran entrar todos los casos a resolver; me parece que siempre hay que analizar las circunstancias del caso concreto.

En este caso concreto, advierto que la ley –que ahora se impugna de inconstitucional– fue aprobada en el Congreso del Estado de México por una mayoría de sesenta y un votos; siete votos en contra y siete diputados ausentes, no hubo ninguna abstención.

En esa medida, considero que la acción de inconstitucionalidad es un instrumento que está diseñado constitucionalmente para dar cabida a la visión de las minorías de un órgano colegiado, un órgano legislativo, para plantear sus objeciones desde el punto de vista constitucional respecto de la ley que aprueba la mayoría.

Nuestra Constitución habla de un treinta y tres por ciento, no lo establece ni como mínimo ni como máximo, no establece ninguna flexibilidad. Este Tribunal Pleno ha interpretado que debe considerarse como un mínimo para estar legitimados; y aquí coincido con lo que han expuesto varios de mis compañeros. Me parece que el requisito es que sea una minoría del órgano legislativo correspondiente porque, como en este caso, que vienen a promover la acción de inconstitucionalidad el setenta y ocho por ciento de la integración del Congreso, de entrada, me parece que tienen a su alcance, bajo sus propios medios y bajo sus propios procedimientos, el poder de solucionar cualquier cuestión de inconstitucionalidad que ellos hubieran advertido, –supongo– después de haber aprobado la ley.

Por otro lado, también se ha cuestionado –y eso tampoco lo comparto del proyecto– los términos que se utilizan: de que han recibido por parte de algunas organizaciones sociales inquietudes respecto de que pudieran resultar inconstitucionales tales o cuales preceptos, en este caso es prácticamente toda la ley porque impugnan toda la ley, artículo por artículo. Pero también

creo que este es un ejercicio en el que los cuerpos representativos, pues también tienen la posibilidad y la facultad – en su caso– de atender estas visiones, estas voces, estas opiniones que llegan a sus oídos, y –en todo caso– replantear – tal vez– alguna modificación, alguna reforma o incluso alguna nueva legislación que, si a ellos les parece atendibles, respondan a estas peticiones porque, si no, me parece que estamos viendo un asunto en donde la mayoría del Congreso aprobó la ley. La mayoría del Congreso viene a defenderla y tenemos las dos visiones encontradas: la mayoría del Congreso que viene a impugnar la inconstitucionalidad de la ley, y el representante de esa mayoría de ese Congreso que viene defendiendo la postura de la mayoría que fue quienes aprobaron la misma ley que ahora se impugna de inconstitucional, y me parece que eso –más allá de las disquisiciones doctrinales– es de elemental lógica, es decir, no puede estar –discúlpeme la palabra– litigando la mayoría de un órgano colegiado contra ellos mismos respecto de la constitucionalidad o no de un precepto legal que está claramente aprobado, como en este caso.

Insisto, lo aplico por las circunstancias particulares del caso que analizamos, pudiera haber algunas otras en los que, también creo que este tema de si es mayoría, automáticamente debe considerarse que no está legitimada, tampoco creo que deba aplicarse de manera tajante en todos los casos, porque dentro de esa supuesta mayoría pudiera haber un porcentaje importante que –tal vez– no conformó la mayoría a la hora de aprobar esa ley y que –desde luego– tiene toda la legitimación para venir a impugnar –según su visión– la inconstitucionalidad de esa ley.

Ese treinta y tres por ciento que marca la Constitución, que – digamos– es el mínimo indispensable para acreditar la

legitimación para impugnar en acción de inconstitucionalidad la ley, –digamos– pudiera desvirtuarse cuando a ese treinta y tres por ciento se agregara un porcentaje adicional de los que estuvieron en la mayoría que aprobaron la ley y, con eso, lograrán establecer que no se les reconocía legitimación a ninguno, incluyendo al treinta y tres por ciento que, en su momento, hubiera tenido una postura diferente a los que aprobaron la norma general en su momento.

Por estas circunstancias, y atendiendo a las condiciones del caso en particular, estaría de acuerdo con el proyecto en cuanto a la falta de legitimación y separándome de algunas de las consideraciones que están vertidas en el mismo. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Toda la discusión que hemos tenido hasta este momento en relación con este punto se ha centrado en el problema de si esta mayoría de miembros integrantes del Congreso del Estado de México tiene o no legitimación para accionar en contra de una ley que ellos mismos aprobaron.

Antes de entrar a dar mi punto de vista sobre esto, quisiera referirme a algunos problemas que detecto en la legitimación tanto de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, porque en el primer caso, en el de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México se hace una impugnación respecto de esferas competenciales que escapa –a

mi juicio— de la legitimación de una comisión de derechos humanos. Si lo que se planteara es una violación a derechos humanos —obviamente— no tendría comentario al respecto.

Pero según lo hemos resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016, sería dado sobreseer respecto del artículo 24 que esta comisión impugna por problemas competenciales y no de derechos humanos. Asimismo, por lo que hace a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se hace la impugnación también por invasión de esferas competenciales, que también está más allá de su legitimación para una comisión de derechos humanos, que es —precisamente— el punto, según lo resuelto en las mismas acciones. Por consecuencia, me parece que habría que considerar sobreseer respecto de los artículos 12, 24, 25 y 26 porque se impugnan por problemas competenciales y no de derechos humanos.

Puede ser que estos artículos en sí mismos tengan problemas de derechos humanos, pero no es lo que hace valer la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México por lo que hace al artículo 24 y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Insisto, hemos resuelto con respecto a este asunto.

Ahora, coincido totalmente y desde lo que lo planteó el Ministro Gutiérrez; me parece que, en este caso, respecto de la legitimación del Congreso del Estado de México —lo ha señalado ahora el Ministro Pardo— es imposible construir una regla general, cada caso es distinto, y tampoco creo —como dice el Ministro Cossío— que podamos hacer un discernimiento de la psicología y de la intención de cada integrante del Congreso, pero hay que —digamos— encontrar algunos parámetros objetivos; encuentro

cosas curiosas, por ejemplo, el total de los integrantes del Congreso del Estado de México —setenta y cinco, lo acaba de decir el Ministro Pardo— sesenta y uno, es decir ochenta y uno punto tres por ciento votaron esta ley y sólo siete votaron en contra.

Pero —digamos— en un ejercicio abstracto, de este total de setenta y cinco, para que haya quórum se necesitan treinta y ocho; veinte diputados pueden aprobar una ley, y estos hacen el veintiséis punto seis por ciento del total de integrantes del Congreso, y la Constitución y la ley exigen el treinta y tres por ciento de integrantes para establecer. Entonces, es difícil —digamos— encontrar —en todos los casos— una circunstancia que nos diga: la regla general es que tienen que ser ciertamente equivalentes al treinta y tres o más; difícilmente imposible, menos porque hay disposición expresa de integrantes, no de participantes ni quiénes la votaron ni de quiénes no.

Me parece clarísimo que —en este caso— hay —digamos— una cierta confusión entre, ya sé que no hay partes aquí, pero —digamos— si hubiera acreedor y deudor, pues son el mismo y, normalmente, como principio del derecho, pues si la deuda se confunde en la misma persona, no hay tal; también que tienen el poder y la potestad de modificar lo mismo que aprobaron, y también que, aunque la acción se hace procedente, en términos de oportunidad, cuando se publica, en este caso, una reforma posterior al transitorio la vuelve consultiva, y dice: esta ley no entrará en vigor hasta que la Corte se pronuncie y el Congreso corrija eso. Entonces, me parece un poco absurdo; la Corte no es consultiva, pero es una interesante aproximación de mirar qué es lo que nos está pidiendo el Congreso del Estado de México, una integración mayor al treinta y tres por ciento.

Sin embargo, reconociendo todo esto y habiendo escuchado – con mucha atención– los argumentos del Ministro Laynez, de la Ministra Luna, lo que decía el Ministro Gutiérrez y del propio proyecto, no encuentro que en ésta haya una causa de improcedencia porque no hay una causa expresa explícita; parece un poco aberrante y, por eso, hago la salvedad de que no debe hacerse una regla general, porque si dilucidáramos su intención, pues están consultándonos; bueno, respondamos su consulta o no, pero ciertamente no encuentro que esto sea una causa de improcedencia y, en ese sentido, votaría en contra del proyecto en este punto, —digamos—entendiendo muy bien las argumentaciones que hace el propio proyecto y las que han hecho mis compañeros que se han pronunciado en diferente sentido. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Ya se ha expresado con toda claridad por muchos de los señores Ministros cuál es lo que consideran, y no coincidentemente —por cierto— el sentido de esta acción, que está señalada o encaminada a permitir, a una minoría –por lo menos– disidente de la mayoría que eligió o que decidió y determinó una norma jurídica en el Congreso, que pueda impugnarla considerando las razones que haya tenido para oponerse a esa decisión de la mayoría.

Por supuesto que todo esto implica una serie de cuestiones particulares y específicas de cada caso; como lo han mencionado varios Ministros, no siempre se puede determinar que quienes la impugnan –ahora en una acción de inconstitucionalidad– pudieran tener o no legitimación. También, –acercándome al caso en particular– nada más creo que pudieran no tener esa

legitimación porque, en efecto, tiene muchas condiciones la acción que se ha interpuesto ahora, que harían pensar que el legislador del Estado de México ni siquiera necesitaba acudir a la acción de inconstitucionalidad, sino que bastaba con que volviera a hacer una iniciativa para poderla modificar o cambiar; se acerca más —como se ha dicho o se ha comentado— a una consulta, que no están en nuestro sistema jurídico las consultas a la Suprema Corte, como se acostumbra —por ejemplo— en Francia, que se puede hacer una consulta previa a la vigencia de la ley.

Por otro lado, paradójicamente el legislador del Estado de México introduce la decisión de la Corte casi como una parte del proceso legislativo, porque dice que entrará en vigor hasta que la Suprema Corte tome la decisión, como si formáramos parte de una cadena de la manufactura legislativa.

Creo que, en general, puede entenderse —en ciertos casos— que cuando participa un porcentaje como el que señala el artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria, pudiera dársele la legitimación para interponerla; no es el caso —lo señalaba el Ministro Pardo—, el número de personas que votaron en contra fueron sólo siete en el Congreso, no se alcanza ni siquiera esa minoría y, por lo tanto, en este caso, también —en particular— me uno a quienes señalan que es difícil establecer una regla para todos los casos que puedan presentarse, estaré porque no tienen —en este caso— la legitimación como lo propone el proyecto.

Sin embargo, también tengo varias razones distintas de las que nos propone el proyecto del señor Ministro, y formularé —en su caso— un voto concurrente o particular, según la votación que resulte. Señor Ministro Pérez Dayán ¿quería usted expresar algo?

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, agradezco que se me entregue, en este momento, el uso de la palabra, ya que todos y cada uno de las y los integrantes de este Alto Tribunal han expresado un inicial punto de reflexión; me es conveniente contestar cuál de todas estas circunstancias pueden ser consideradas para efecto de – como– siempre enriquecer el proyecto a propósito de esta siempre profunda reflexión mejorarlo.

Esto, nuevamente, confirma que la profundidad de este debate de gran altura y contenido significa un contraste de ideas y expresiones que confirman una cuestión muy importante para todos; la seriedad con que este Tribunal Constitucional asume el ejercicio de sus competencias, no podría ser de otra manera, cualquiera que sea el resultado de esta decisión, el Texto Supremo será enriquecido.

Como bien pueden advertir, hay dos grandes vertientes en torno al propio tema, adversas todas, pero muy claras, significativamente convincentes todas, concluyo –con respeto– que generan –por lo menos– dos lecturas muy atendibles y convincentes, nunca una sola.

De ahí que coincido, —como lo expresó muy bien el Ministro Cossío— en que este es un tema inédito de gran importancia, son veintidós años de tener como instrumento de defensa la acción de inconstitucionalidad, y nunca se había presentado una cuestión de esta naturaleza; sólo aclaro: el proyecto no sugiere ni siquiera invita a hacerlo, que sea específicamente el treinta y tres por ciento quien deba promoverlo, entiendo, —como lo hicieron muchos— que este es un piso; de cualquier manera, si llegara a

ser finalmente aprobado el proyecto con la propuesta, revisaré el texto para evitar cualquier confusión que implicara entender que invita a considerar que sólo el treinta y tres por ciento de una legislatura puede promoverla.

La señora Ministra Luna Ramos –en su exposición– dio lectura a dos importantes segmentos de la exposición de motivos, en las que quedó –de alguna manera evidenciada– la intención del Constituyente de plasmar un instrumento en el artículo 105 que permitiría –entre otros sujetos legitimados– que las minorías en un Parlamento pudieran cuestionar la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías.

A sus dos segmentos, agrego diecinueve más que se desprenden de la exposición de motivos y de la discusión que ésta tuvo en el seno del Poder Constituyente. Sólo daré una que –creo– recoge, en esencia, todo lo que allí se discutió; para ello, abro comillas en voz del Constituyente. “Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía –en lo futuro– para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución Federal a fin de ser consideradas válidas [...]”. Esta –a mi manera de entender– recoge la expresión más clara de lo que –en su momento– el Constituyente previno para construir el texto del artículo 105 de la Constitución.

Precisamente, con este referente y muchos otros más es que, la Segunda Sala resolvió en el recurso de reclamación 10/2007 un tema –si bien decía – paralelo y circunstancial, pero muy ilustrativo para lo que aquí se tiene. ¿Qué resolvió la Segunda Sala por unanimidad de votos? Cito textualmente: “De lo anteriormente transcrito es de especial interés observar que se consideró que un porcentaje extremadamente reducido –el diez por ciento– para poder promover una acción de inconstitucionalidad, podría ser perjudicial para la eficacia de los trabajos legislativos en el país, lo cual explica la razón de haberse establecido un porcentaje del treinta y tres por ciento de los integrantes de los cuerpos parlamentarios, para que las minorías en ellas representadas –siempre– tuvieran la posibilidad de promover una acción de inconstitucionalidad –contra las mayorías–”.

Nuevamente se refrenda la naturaleza de esta disposición, ya no en el texto de una iniciativa, ya no en el texto de una discusión del propio Constituyente, sino en una resolución que tomó una decisión y que, sobre esa base, decidió el derecho; esto es, hay un reconocimiento expreso a un instrumento preparado para que, quien no puede modificar la ley, pueda –en todo caso– demostrar la invalidez y, con ello, obtener un resultado, a lo que llamábamos la “oposición democrática asegurada”.

Convengo –como aquí se ha dicho– que descalificar un concepto de invalidez simplemente por ser genérico, no sería siempre sensato. En el caso, lo es para mí, pues además de que estos no contienen argumentos asertivos, esto es, no afirman razones de invalidez, sino sólo las que hipotéticamente menciona, debe también considerarse –como lo hizo con toda claridad y vehemencia el señor Ministro Laynez Potisek– que aquí

concurrían otros elementos más que nos hacen concluir –por lo menos en este caso– una circunstancia que apunta para ese rumbo, fue combatida por la mayoría de legisladores, no sólo una mayoría absoluta, una mayoría calificada.

Se cuestionó casi toda la ley, exceptuando tres artículos. Esta mayoría también dispuso postergar su entrada en vigor, por ello, la concurrencia de estos elementos, sumada a la falta de asertividad, me hace confirmar que en el caso estamos más en una pretensión consultiva, que busca o una orientación en el mejor de los sentidos o eventualmente una certificación, pues no expresó concepto de violación alguno y, con ello, produce un resultado de validez, sin ningún otro argumento más que lo que, en su caso, expresa como lo que se escucha en la calle.

Ha quedado demostrado con abundante jurisprudencia que las causales de improcedencia pueden derivar, y en su mayoría derivan, de la interpretación de la Constitución, y esto es válido y es un ejercicio constitucional que corresponde a este Alto Tribunal, pues lo que se debe privilegiar es la expresión de las intenciones de una figura y llevarlas al caso concreto. De ahí que, suponer que todas las improcedencias derivan de una norma específica, supondría limitar y, en una gran cantidad de casos, desnaturalizar las figuras si éstas –no entendidas de esa manera– sirven para un fin completamente diverso del que se planteó con su adopción.

Se expresó con profundidad sobre la función que esta Suprema Corte tiene para asegurar la supremacía constitucional. Nadie más cercanamente llamado para ello en la Constitución que este Tribunal Constitucional.

Sin embargo, el artículo 1º de la Constitución, al involucrar a todas las autoridades a estar —junto con el artículo 133— a la letra de la Constitución, también les obliga a ejercer esta supremacía constitucional en el acto que les corresponde en función de sus competencias; de suerte que la autoridad administrativa, en el ejercicio de las facultades que le corresponden para cumplir con la observancia de la ley, tiene que garantizar la supremacía constitucional, pero esto conlleva también la oportunidad de que otras autoridades, por mandamiento expreso de la Constitución, lo hagan, y es —particularmente— importante reconocer que los Congresos —quienes dan la norma— también velen por la supremacía constitucional, y en esto está incluido el Congreso del Estado de México.

Por tanto, si una mayoría ha detectado que hay una importante inconformidad que le llevó —incluso— a que por mayoría promovieran una acción de inconstitucionalidad, tanto es el deber de esta Suprema Corte, a través de los instrumentos y cumpliendo las condiciones que la Constitución le establece para pronunciarse, como del propio Congreso, cuando tiene los elementos para así producir un resultado, velar por esa supremacía constitucional.

Si calificáramos que los conceptos de invalidez son asertivos y afirman una verdad, difícilmente tendría que depender que una autoridad que vela también por la supremacía constitucional, tenga que manifestarse para actuar en consecuencia o me corrija lo que me equivoque, si soy quien está convencido de un concepto de invalidez.

De suerte que en la función primordial de preservar la supremacía constitucional, si bien —insisto— esta Corte es la

primera llamada para tal efecto, también incluye al Congreso del Estado, quien –hoy por hoy– tiene la posibilidad de ajustar la norma en el sentido en que crea que cumple con el mandato supremo que le entrega la Constitución que rige a todos los mexicanos.

Apoyándome, entonces, en las solicitudes que se me hicieron para poder precisar exactamente en qué consiste la legitimación, tratándose de las legislaturas, entenderé que en el proyecto deberé reflejar –con todo cuidado– que tienen como piso un treinta y tres por ciento. Y estarán legitimadas para promoverlo, en tanto quienes la suscriban no alcancen una mayoría para poderla modificar, cualquiera que sea el caso y, en pleno respeto de la libertad de configuración de la cual gozan los Congresos de los Estados en esta materia. De suerte que, si lo que se combate es una norma que para su aprobación, modificación o reforma, requiera de una mayoría absoluta, estarán legitimados todos aquellos integrantes de esa legislatura, independientemente de si hubieren o no votado a favor de la norma, en tanto resulten menos que los que la pueden modificar.

Si la ley fuere de aquellas que requieren de una mayoría calificada de dos terceras partes, entonces tendrán que ser, si bien más de la mayoría, pero siempre menos de la votación calificada de dos terceras partes para hacerlo; es esta entonces, siguiendo la solicitud que me formularon el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y luego con el apoyo de la señora Ministra Luna Ramos, que haría este ajuste.

Finalmente, –sin ánimo de poder disipar el temor expresado muy cuidadosamente por el señor Ministro Franco González Salas– les puedo asegurar que este ejercicio no significará ningún otro

esfuerzo que no sea diferente que el que hacemos para calificar la legitimación activa, pues siempre vemos el número de integrantes de cada cuerpo legislativo y, a partir de él, tomamos un treinta y tres por ciento para determinar si hay aquí el piso necesario; hoy tendremos que saber, en función del mismo número de integrantes y la votación que se requería para combatir esa ley, si con los que suscriben —reitero—, independientemente de cómo hayan votado en el Congreso, son el número suficiente para modificarla; de ahí que, —aun cuando no es mi pretensión orientar, pero quizá paliar un tema serio de temor sobre cómo calcular— expresaría que es exactamente el mismo ejercicio que se hace para determinar el treinta y tres por ciento, como el que sigue para determinar hasta dónde se puede modificar.

Señoras Ministras, señores Ministros, nuevamente reconozco la profundidad del calado y que cada una de las intervenciones ha dejado un importante mensaje. Concluyo simplemente diciendo: el resultado —cualquiera que éste sea— enriquecerá el texto constitucional; la norma —por lo menos— del artículo 105, después de esta votación, no será el mismo a partir de eso. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. A pesar de que se ha decantado —al menos en intención— una mayoría a favor de esta parte del proyecto, quiero responder algunas cosas que se han dicho, y agregar algunas consideraciones adicionales, porque —efectivamente— me preocupa lo que acaba de concluir el Ministro ponente: a partir de este precedente, el artículo 105

constitucional no será el mismo, establecerá un tope que la Constitución no establece.

Una primera preocupación que me aqueja sobre este asunto, y que no se ha analizado hasta ahora en el Pleno, es que tengo la impresión que estamos desnaturalizando la acción de inconstitucionalidad.

Los trabajos legislativos, los dictámenes, las exposiciones de motivos, no son la voz del Constituyente —como aquí se ha dicho—, son elementos que pueden ser considerados para interpretar la voz del Constituyente que está solamente en la Norma Constitucional, y creo que estamos partiendo de un supuesto equivocado: de que la acción de inconstitucionalidad se da para proteger determinados derechos o intereses de quienes acuden a la acción de inconstitucionalidad. Creo que esto no es así, me parece que la Constitución distingue claramente entre las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. En las controversias constitucionales tiene que haber una afectación, tiene que haber un agravio y, por eso, se ha construido toda la teoría del interés legítimo en las controversias constitucionales.

En la acción de inconstitucionalidad no hay agravio, es un control abstracto de la Constitución en beneficio de la propia Constitución. Lo que hace el artículo 105, —desde mi perspectiva— por lo que hace a las acciones de inconstitucionalidad, es establecer ciertos sujetos legitimados que abren el mecanismo de control constitucional, algunos sujetos están limitados para impugnar normas en cierta materia: las comisiones de derechos humanos, normas de derechos humanos; los partidos políticos, normas electorales; el INAI, normas en materia de transparencia,

etcétera, pero esto no significa que se tenga que hacer un análisis de qué afecta, no se está defendiendo a las minorías que no han sido escuchadas ni a las minorías que, siendo escuchadas no fueron atendidas, se está utilizando un instrumento en que hay un mínimo de porcentaje y, a partir de ahí, hay una obligación de esta Suprema Corte de analizar la acción de inconstitucionalidad, por eso es un control abstracto de constitucionalidad.

Por otro lado, en este tipo de acciones no podemos incurrir en un problema de división de poderes; la función que realiza este Tribunal Constitucional cuando resuelve una acción de inconstitucionalidad, lo hace como un órgano del orden constitucional, no del orden federal, y la acción de inconstitucionalidad es una función, es un proceso de derecho procesal constitucional del orden constitucional; entonces, una vez que se activa el mecanismo, esta Suprema Corte adquiere este carácter de orden constitucional y de órgano constitucional, con lo cual no se puede dar este problema de división de poderes.

Suponiendo sin conceder que pudiéramos interpretar el lenguaje de la demanda, y que pudiéramos resolver el conflicto en relación a si es mayor, unitario o no quienes vienen –que creo que no– y simplemente creo que desnaturaliza la función, colocándome en la misma perspectiva de las minorías, creo que basta leer la demanda; la página 2, dice lo siguiente: “por este medio venimos a promover acción de inconstitucionalidad –no hay duda– en contra de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada mediante Decreto número 75 en la gaceta oficial de la entidad el 18 de marzo de 2016, en virtud de que podría resultar violatoria de diversos artículos de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e Instrumentos Internacionales, como quedará demostrado ante este Tribunal Constitucional”. ¿Dónde está la consulta? Dice en esa misma página: “Normas generales que podrían ser inconstitucionales. Se demanda la invalidez de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública”, etcétera. Me parece que no hay de duda de que se esté entablando una demanda de acción de inconstitucionalidad, y que se está pretendiendo la invalidez de la ley en los artículos que fueron impugnados.

No conozco ningún caso en que la supuesta falta de legitimación cambie la vía, o que la vía tenga que ver con cambiar la legitimación; aquí se está demandando una acción de inconstitucionalidad, no una consulta, puede parecerme adecuado o no que venga la mayoría; la Constitución no lo limita, y me parece muy grave que cuando viene un texto en donde se está promoviendo una acción de inconstitucionalidad digamos que no, que lo que se está haciendo es una consulta.

Pongo un ejemplo de otra materia: sería como si una madre promueve una acción de pérdida de patria potestad, demandando la pérdida de patria potestad de su menor hijo por parte del padre, diciendo que la situación mental del padre podría ser dañina para el menor; y entonces, el juez diría: como dijiste “podría” me estás haciendo una consulta y no tienes legitimación; nos suena absurdo porque lo es, y me parece que a ese extremo se está llegando –con todo respeto– con esta decisión. ¿Por qué una acción de inconstitucionalidad se convierte en una consulta, dependiendo de quiénes vengan? Pues no. Podríamos sostener, incluso, que se tiene legitimación o no; no lo comparto, ¿pero de ahí a porque se está haciendo una consulta?

Luego se nos ha dicho: se pide que esté en las improcedencias “palabra por palabra”, nadie ha dicho eso, se ha dicho que requieren texto expreso; el mismo artículo 19 de la ley reglamentaria –a la que se aludió– dice: cualquier otra que resulte del texto de esta ley –no de cualquier ley–, claro, siempre y cuando la improcedencia que resulte de la ley sea constitucional, porque el legislador reglamentario no tiene una situación absoluta para poder declarar improcedente lo que sea, pero esta causa de improcedencia que se ha invocado no está en la ley reglamentaria y no está en la Constitución, y una cosa es interpretar la Constitución y otra cosa es generar —incluso— reglas que ahora se están complicando, si es mayoría absoluta, si no es mayoría absoluta, si es mayoría calificada; entonces estamos legislando una improcedencia que no está en ninguna parte de la Constitución; y se dieron dos casos para justificar que se ha hecho esto: el tema de la improcedencia en contra reformas constitucionales.

Aquí el punto no era si había una causa de improcedencia, aquí el punto era decidir si procede la acción de inconstitucionalidad contra una reforma a la Constitución; quienes votaron en la mayoría decían: no procede porque la acción de inconstitucionalidad tiene como finalidad que se respete o proteja la Constitución, cuando la reforma está aprobada, ya es Constitución y, además, porque no se trata de las normas generales a que se refiere el artículo 105.

No compartí este razonamiento, y tanto el Ministro Cossío, el Ministro Gutiérrez y yo votamos en contra, pero no se estaba creando una causa de improcedencia, se estaba analizando el artículo 105 diciendo: cuando el 105 habla de normas generales no está la Constitución; y lo mismo podemos decir con el

presupuesto. Cuando se han analizado los temas de presupuesto, lo que se ha estudiado es si el presupuesto es o no una norma general; entonces, no se está generando una causa de improcedencia, se está diciendo: este acto que estas demandado, no puedes demandarlo en acción porque no es una norma de carácter general, eso es lo que en esos casos se discutía.

Y me parece que entre las dos cuestiones que se han planteado aquí, sobre si vamos a analizar cómo votó cada quien, ahora el Ministro ponente ha asumido —según entiendo— la postura de quienes han dicho que la votación —si votaron a favor o en contra— es irrelevante; pues si es irrelevante, me parece que contradice toda la lógica del proyecto, porque la lógica del proyecto parte de la base de que tenemos que ver cuál es la intención, vienen a consultarnos por qué votaron a favor y luego vienen a consultarnos; entonces me parece que esto lo pueden poner y votarlo, pero me parece que es contradictorio a la lógica del proyecto original, y creo que tendría que hacerse unos cambios importantes a la argumentación.

Y hay dos argumentos que dio la Ministra Norma Piña que no han sido contestados en este Pleno. El primero, que con este criterio se deja inaudito al treinta y tres por ciento que está legitimado, porque es indudable que el treinta y tres por ciento está legitimado. Nos dicen ahora que no importa cómo votaron, entonces ese treinta y tres por ciento, que no importa cómo votaron, queda sin acción porque vinieron más del treinta y tres por ciento y vino una mayoría; este argumento me parece contundente y no se ha respondido.

Por otro lado, tampoco se ha respondido el argumento que nos ha dicho la señora Ministra Piña, de que se está dejando en manos de la mayoría esta defensa que se ha sostenido que es de la minorías, porque basta que se sumen a la acción los legisladores suficientes para ser la mayoría, para que entonces sea improcedente la acción de inconstitucionalidad; esto me parece también preocupante.

Por otro lado, también se habló de que la ley no ha entrado en vigor; tenemos muchos precedentes en los cuales este Pleno ha dicho que es irrelevante que la acción de inconstitucionalidad surge cuando la ley es publicada, no cuando entre en vigor; y también quiero hacer una consideración de tipo práctico y de responsabilidad de este Tribunal Pleno, se está impugnando una ley de una materia extraordinariamente delicada.

Muchos de los artículos que se están impugnando por la legislatura podrían tener un vicio de inconstitucionalidad, del cual se podrían generar inseguridad y daños a los derechos humanos de la ciudadanía, y no los vamos a analizar porque vino una mayoría a pedirnos la acción de inconstitucionalidad.

Creo que ya que hablaban ustedes de ver caso por caso, aunque creo que en esto no es caso por caso, o es el treinta y tres por ciento o no es el treinta y tres por ciento, o fijamos un tope que no esté en la Constitución o no lo fijamos, pero si vamos a ver caso por caso, me parece extraordinariamente grave que una ley en esta materia no sea analizada por este Tribunal Pleno, generando una causal de improcedencia que no está en la Constitución y que no está en la ley, y esto –que se dice que hemos venido haciendo– nunca hemos hecho algo como lo que ahora se está proponiendo, y –efectivamente– pudiera llegar a

cambiar el texto, el contenido, los alcances, la finalidad del artículo 105, y podríamos estar desnaturalizando la acción de inconstitucionalidad. Por ello, me confirmo en votar en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Voy a señalar muy brevemente las razones por las cuales sigo estando en contra del proyecto, pensaba no hacerlo pero me sentí animado a hacer estos comentarios.

En primer lugar, efectivamente, el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice, en su parte final, que hay la posibilidad de que esta Suprema Corte, —desde luego, como único interprete de la ley reglamentaria— determine si hay algunas otras causales de improcedencia, dice: a todas aquéllas que deriven de la ley.

Eso creo que nunca ha estado en duda, éste me parece que es un argumento central. La vez pasada, algunos compañeros —no voy a personificar ninguno de los argumentos, creo que es mejor así presentarlos en abstracto— dijeron que nos permitía la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional generar o interpretar o establecer causales de improcedencia, desde luego creo que eso es factible y lo hemos hecho en algunos casos con diversas mayorías.

Entonces, esa parte me parece que no era el punto central; el punto central es otro, es éste: ¿realmente esta es una acción de

minorías puras, así en el sentido de decir del cuarenta y nueve por ciento para abajo, de los diputados o senadores que integran un órgano legislativo, pueden y están legitimados, ya el cincuenta no, y el cincuenta y uno mucho menos?, es decir, creo que este es el problema central que se plantea.

Pensando el fin de semana y releendo algunas de las intervenciones, creo que lo que estamos teniendo es una diversa concepción, no voy a decir si es mejor o es peor, simplemente doy mi punto de vista.

Algunos compañeros sostuvieron que las acciones de inconstitucionalidad eran un sistema de oposición; creo que esto no es un sistema de oposición, es un sistema de control de regularidad constitucional; creo que la fracción II del artículo 105 no está diciendo: los diputados— en este caso— pueden oponerse a la mayoría por el hecho de haber sido minoría. Creo que eso no es lo que la acción establece; creo que lo que la acción establece es que, aquellas personas que consideren que la decisión tomada por una mayoría o la decisión tomada en el órgano es contraria a la Constitución, vienen y nos preguntan si eso es así o no es; creo que esto hace una diferencia central. Si lo vemos desde el punto de vista de la oposición a ser arrasados —voy a usar esta expresión coloquial— por la mayoría, pues tendría un sentido lo que se está planteando, pero si es la mayoría, inclusive, la que pregunta a la Suprema Corte si lo decidido por ella es bajo argumento de constitucionalidad —que ahora voy a entrar a ellos— es o no constitucional, me parece que hay ahí una óptica completamente diferente en este caso.

Eso entonces —y desde este punto de vista— me lleva a hacer dos consideraciones: la primera: ¿efectivamente, es esto que se

nos plantea o no una consulta o no es una consulta, cuáles serían los elementos básicos para definirlo? Primero, creo que son los conceptos de invalidez, si en los conceptos de invalidez — más allá de la síntesis, que está bien hecha en el proyecto— analizamos cada uno de ellos, —estoy en la página 8 de la demanda originaria— si nos quedamos con el preámbulo estricto de cada uno de los conceptos de invalidez, uno podría suponer —digamos bajo una lectura muy general del asunto— que sí, que —efectivamente— se está haciendo una consulta por parte de los diputados con motivo de algunos argumentos hechos por la ciudadanía ¿por qué? Porque dice ese acápite del concepto de invalidez primero: "Diversos sectores de la sociedad se han pronunciado en el sentido de que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, como sistema en su conjunto, podría contravenir algunos preceptos constitucionales".

Si me quedara hasta ahí, diría: a lo mejor son los diputados una especie de emisarios o una especie de representantes o una especie de voces de los ciudadanos que están preocupados por la ley, pero si inmediatamente después leo, entonces esto ya no tiene el carácter de una consulta; lo que se está haciendo aquí es plantear —me parece— con suficientes elementos técnicos la invalidez de diversos preceptos de la ley con respecto a diversos preceptos de la Constitución; entonces, creo que este es un asunto importante.

Ahora, si esto está bien o mal planteado, sabemos todos —digo una obviedad simplemente para efectos de mi argumentación— que este es un problema de fondo. En algunas consideraciones que se hicieron en la sesión anterior, entendí que la manera en la que estaban diciéndonos: vean ustedes cómo esto no sólo es una consulta, sino está mal planteado, ya —como decimos en el

argot judicial— nos estábamos asomando al fondo y estábamos dando argumentaciones de fondo, en ese mismo sentido.

Entonces, vuelvo a preguntar: ¿puede una mayoría que satisfaga el porcentaje mínimo del treinta y tres por ciento preguntarle a esta Suprema Corte si su decisión es o no constitucional? No como consulta, porque no le vamos a decir: mira, creemos que es constitucional, ahora tú haz lo que te parezca mejor con nuestra respuesta; lo que vamos a hacer es invalidarles normas; entonces, ¿puede formularse una acción de inconstitucionalidad que satisfaga los requisitos? Creo que sí.

Segunda cuestión que se ha argumentado: el artículo segundo transitorio, al haber suspendido la vigencia de esta legislación, denota —decían algunos de los Ministros que participaron en la sesión anterior— que estamos frente a un caso claro de consulta. Preguntaría lo siguiente: supongamos que el treinta y tres por ciento —así, perfecto— viniera e hiciera o planteara una controversia constitucional, y que le pareciera tan delicado el tema a esa legislatura que dijera: ¿y por qué no nos esperamos hasta que la Corte nos resuelva sobre la constitucionalidad y de esa forma emitimos un transitorio que condicione la entrada en vigor de esta legislación, hasta que esta Suprema Corte lo resuelva?

¿También ahí diríamos que eso es consulta? También ahí diríamos que el congreso correspondiente —en un sentido, por lo demás bastante bueno y preventivo— dijera: quiero que esta ley salga, pero tengo dudas sobre su constitucionalidad, lo mando a la Corte, que la Corte genere su solución y, mientras tanto, dejo mi ley suspendida en sus efectos y en su aplicación.

Aquí me parece que lo que estamos haciendo es jalar el argumento del segundo transitorio para justificar la condición; otra vez, que tiene que ver con la minoría y con la condición de la oposición, pero no me parece que autónomamente o en una condición de un treinta y tres por ciento perfecto, treinta y cinco por ciento perfecto, —que nadie consideraría que por ese sólo hecho se está haciendo una consulta— el artículo transitorio cobrara la misma relevancia.

Entonces, tampoco me parece que ese sea un argumento; es decir, nos molestaría que un órgano suspendiera esta legislación, —imaginemos en una materia tributaria, en una acción de inconstitucionalidad— para después no tener que hacer un montón de devoluciones en caso de que lo consideráramos inconstitucional. Creo que ese tampoco es un buen argumento para estos mismos efectos.

Creo que la óptica —al final de cuentas— parte de la situación en donde la acción de inconstitucionalidad es un medio de control de regularidad constitucional o simplemente es un medio de oposición. Si la mayoría quiere consultar, quiere preguntar, quiere plantear la inconstitucionalidad de su decisión ¿de verdad está impedido? ¿Puede derogarlo?, claro que puede derogarlo, pero si deroga la disposición, no logra ningún efecto sobre la realidad. Si, por el contrario, plantea la acción y pregunta sobre la constitucionalidad, tiene una doble condición: primero, produjo un resultado en la realidad, —jurídicamente, desde luego, hablando— y, en segundo lugar, también —y esto me parece que es lo más importante— tiene una seguridad de que esas disposiciones tienen validez constitucional y que puede llevar a cabo una cantidad importante de actos de aplicación, sin que

después se las estén tirando mediante amparo u otro tipo de mecanismos de control de regularidad.

Creo que esto es, al final del día, como creo que no es un sistema de oposición, simplemente de minorías, sino creo que es un sistema de control—inclusive— de lo que se haya decidido mayoritariamente, entiendo que la legitimación no puede estar tasada a un cuarenta y nueve por ciento o menos o en una franja de entre treinta y tres y cuarenta y nueve por ciento, que es básicamente lo que hoy se está definiendo.

Por esta forma, –entendiendo muy claramente las posiciones de todos los problemas que tenemos en este asunto– creo que no es necesario abundar sobre ello, sigo estando en contra del proyecto y por la procedencia de esta acción del Congreso del Estado de México. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera hacer algunas manifestaciones al respecto de lo que aquí se ha mencionado. Creo que podemos o no estar de acuerdo con el criterio que establece el proyecto, o podemos manifestar uno o dos criterios diferentes; pero creo que tampoco esto nos da la posibilidad de calificar una postura como equivocada o no; creo que tan equivocada puede ser una como otra, simple y sencillamente creo en el respeto a las posiciones de cada quién. Simplemente respeto la postura, no la comparto y ya, ¿pero así como para decir: está equivocada?; creo que es un poco fuerte.

Ahora, otra de las circunstancias es que se está desnaturalizando la acción de inconstitucionalidad. Creo que no se está desnaturalizando nada, es el análisis de procedencia que se hace en cualquier procedimiento jurisdiccional, en cualquiera; entonces, aquí ¿cuál es el análisis de procedencia que se está haciendo? El análisis de procedencia es, la Constitución dice: cuando menos el treinta y tres por ciento.

La Constitución no está estableciendo cuál es el máximo; bueno, para eso es el órgano constitucional que formamos, para determinar si existe o no un techo, y eso es lo que estamos haciendo. Del análisis de la exposición de motivos, –que también me queda claro– no es el dicho pero es parte de la interpretación que hemos hecho no sólo en este asunto, incluso en muchos asuntos esta Corte ha dicho que puede no estar debidamente fundado y motivado que, porque no tenía motivación reforzada la exposición de motivos; cosa que no comparto, pero así lo ha dicho este Pleno; entonces, no podemos decir que lo dicho en la exposición de motivos no sirve. ¿Puede –en un momento dado– ser motivo de análisis? Y eso es lo que hicimos: analizamos, interpretamos, y algunos llegamos a la conclusión de que establece la Constitución un piso, y que el techo lo estamos interpretando de la naturaleza y razón de ser que la propia Constitución y la ley reglamentaria están determinando del porcentaje legitimado para acudir a la acción de inconstitucionalidad.

Por otro lado, también se ha mencionado que estamos haciendo un análisis para proteger derechos o intereses de quienes acuden a la acción de inconstitucionalidad. No se ha hecho un solo análisis de protección de derechos o intereses; no estamos

analizando ni siquiera interés jurídico, estamos analizando legitimación de quienes vienen.

En la controversia constitucional, me queda clarísimo que hay que analizar afectación, aquí no hemos hecho un solo análisis de afectación, aquí lo único que se está diciendo es: ¿el porcentaje mínimo y máximo cuál debe de ser para considerarlos legitimados? Pero no se está haciendo ningún análisis de interés.

Por otro lado, se dice que el hecho de no analizar si son muchos es no escuchar a las minorías; creo que no, tan no hay ningún problema de esa naturaleza que ellos están en posibilidad, es su trabajo el legislar sobre determinadas circunstancias; eso es – precisamente– lo que esta Corte ha considerado como fundamentación y motivación legislativa.

El hecho de que el cuerpo legislativo correspondiente tenga – precisamente– facultades de legislar en determinada materia y que existan situaciones que ameriten ser reguladas; ese es su trabajo, entonces, por esa razón, me parece que es un problema de división de poderes.

¿Cómo no va a ser un problema de división de poderes, si el trabajo del legislativo es –precisamente– hacer esto, en la medida de su competencia y tienen mayoría para decir que no están de acuerdo con la legislación?; entonces, no entiendo ¿cuándo tienen que presentar una iniciativa de ley?, hasta que la Corte les diga que deben de modificar o hasta que haya una jurisprudencia de la Corte; creo que su trabajo es –precisamente– eso, tienen competencia para regular situaciones que ameriten eso: ser reguladas.

Entonces, si la mayoría está diciendo: la ley es contraria a la Constitución, pues réformenla, modifíquenla, deróguenla, hagan lo que quieran, tienen competencia para eso y tienen las mayorías para hacerlo; entonces, no es que se quiera escuchar o que se esté manejando el interés de uno; no, la Corte no maneja ningún interés; la Corte está manejando, única y exclusivamente medios de control constitucional que tienen reglas de procedencia, y esta es una regla de procedencia que se está determinando si se da o no, ¿que unos consideran que sí?, qué bueno; ¿otros consideran que no?, pues a votación, y la que considere la mayoría es la que determinará si hay o no procedencia, pero no creo que de ninguna parte de las dos se esté manejando el que se protege un derecho o un interés.

Al menos, de mi parte, jamás ha habido la intención de proteger ningún interés de nadie, simple y sencillamente, el de analizar en los casos concretos sometidos a nuestra consideración si se dan o no las reglas de procedencia, en principio, y si se dan o no las posibilidades en el fondo para determinar si hay o no una constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Otra de las cuestiones que se ha manejado, se dice que ¿dónde está la consulta? Que porque –de alguna manera– el hecho que dijera: podría darse violación al artículo tal; que esto no implica una consulta; al menos, de mi parte, coincido con esto, nunca he dicho que esto implique que sea una consulta. Las formas de redacción en una acción de inconstitucionalidad dependen del estilo de cada quien. Hay un concepto de invalidez y dice: me parece que este artículo que dice esto y esto, podría ser violatorio de tal.

No digo que aquí nos estén consultando y que esto no amerite su análisis si la acción de inconstitucionalidad es procedente, pero si no es procedente, no tenemos por qué analizarlo. Entonces, me parece que aquí hay conceptos de invalidez, y no me importa la forma en que estén redactados. Claro que hay conceptos de invalidez. La pregunta es ¿quienes vinieron en el porcentaje de que vinieron, están o no legitimados? Esa es otra situación totalmente distinta.

¿Qué es lo que se dice, además, para efectos de la improcedencia? Que se está tomando como una situación de consulta, eso me queda clarísimo. Pero esta es una situación, además, de la falta de legitimación; y no porque se diga que podría ser violatorio de tal artículo, porque se le dio una *vacatio legis* en un primer transitorio de noventa días y, después, antes de que venciera el plazo de los noventa días, se emitió otro transitorio que lo derogó, y se dijo: no va a entrar en vigor hasta que resuelva la Corte y, entonces, vamos a ver qué arreglamos. Entonces, esa es la interpretación que se le da, pues realmente están utilizando a la Corte como un órgano de consulta.

Pero el argumento principal de improcedencia es la falta de legitimación en el porcentaje que está viniendo. Que, además, con esto, se le dé el viso de consulta, es un a mayor abundamiento. Otra situación: tampoco se está cambiando la vía de nada. No se está diciendo: la vía es esto; no, lo que estamos diciendo es: esta vía, en ese porcentaje, es improcedente, punto. Pero no estamos cambiando ninguna vía, se está analizando la vía que nos están promoviendo en sus méritos, única y exclusivamente.

Y luego, por otro lado, también se dice que el artículo 19 de la ley no establece la causal, que no se advierte ni de la Constitución ni de la ley. Lo único que quisiera decirles, de las expresas del artículo 19, efectivamente, ninguna es, y basta leerlo para determinar que no cabe ninguna de ellas; sin embargo, la fracción VIII, dice: “En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley”.

Y hay jurisprudencia o tesis expresa en ese sentido, aquí no hay una causa de improcedencia que nos diga que la falta de legitimación trae como consecuencia la improcedencia. Pero cuando no está legitimado, igual sobreseemos. ¿Por qué razón? Porque no está legitimada la persona que viene a promover la acción de inconstitucionalidad.

Y tenemos la tesis exacta para el caso, que dice: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA”. O sea, es la tesis que viene al caso, y qué dice: “Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el

promoviente también carece de facultades para representar”. Este ya es otro viso de la falta de legitimación, pero —digo— tenemos tesis expresa, y tenemos muchísimas otras tesis de causales que no están específicamente determinadas en el artículo 19; sin embargo, con base en la fracción VIII del propio artículo 19, las hemos traído a colación, y se refiere a las controversias entre los municipios; bueno, ya no les leo, son muchísimas tesis —no los entretengo— que nos dicen cuándo podemos traer una causa que no esté específicamente determinada en estas fracciones, pero que en uso de la fracción VIII podemos concatenar con alguna otra.

Otra de las cuestiones que se dice es que, las tesis que se ocupaban en el proyecto para establecer la aplicación del artículo 19, fracción VIII, no son aplicables; no al caso concreto, estas tesis se estaban aplicando exclusivamente para determinar que el artículo 19 no es limitativo, es enunciativo, y que esto se ha hecho en otro tipo de controversias y de acciones.

Y la otra de las dos cuestiones —muy interesantes que planteó la Ministra Piña— de que el criterio que se deja inaudito al treinta y tres por ciento porque está legitimado y queda sin acción porque vinieron más. En eso tiene toda la razón, pero tan vinieron más que podían cambiar la ley sin necesidad de venir, o sea, tenían mayoría en la que todos estaban de acuerdo en que la ley es inconstitucional, pues la pueden cambiar, y no se le deja inaudito a nadie, simple y sencillamente está dentro de la esfera de sus atribuciones. Y que se deja en manos de la mayoría esta defensa para que sea improcedente; esas son situaciones de hecho, y creo que no se puede manejar un criterio general con situaciones de hecho en donde se puede manejar buena o mala fe, en todo caso, eso sería cuestión a demostrarse, pero —al final de

cuentas— creo que, si hay una mayoría en la que están en contra de la constitucionalidad de la ley, pues, entonces, que la cambien.

Y también se ha dicho que son igualmente graves y delicadas las cuestiones relacionadas con que no se permite el acceso a esa mayoría, sobre todo, tomándose en consideración el tipo de ley de que se trata. Creo que todos los asuntos que llegan a la Suprema Corte de Justicia estamos obligados a su análisis en el caso concreto y todos son igualmente importantes y trascendentes y ameritan nuestro mayor esmero y análisis y discusión, no solamente éste, todos y, en esa medida, se está analizando y, por esa razón estamos tomando en consideración esta situación.

Entonces, por estas razones, me parece que cuestiones jurídicas que —de alguna manera— determinen la procedencia o la improcedencia; me sigo reiterando en el criterio que ya formulé. Solamente quisiera agregar y mencionar que —para mí— debiera sobreseerse por el artículo segundo transitorio de la ley inicial, porque ese ya quedó —prácticamente— sin efectos con motivo del otro transitorio que se estableció; el primer transitorio que da noventa días es del decreto publicado el tres de agosto de dos mil dieciséis; y el otro —no éste es el que modifica— pero el que se publica inicialmente, en el que se dice que tiene noventa días para entrar en vigor, eso nos dice el transitorio.

Y luego éste se reforma en agosto de dos mil dieciséis, y se dice que no, que esto tiene que ser hasta que se resuelva esta acción de inconstitucionalidad, pues este segundo transitorio prácticamente ya dejó sin efectos al otro; independientemente de que habiendo pasado el tiempo que ya tenía, tenemos la tesis

también en el Pleno de que, una vez cumplido el tiempo a que se refiere el artículo transitorio de mérito, también hay cesación de efectos; entonces, por las dos razones, me pareciera que debiera sobreseerse por ese primer transitorio.

También se había mencionado que si debiera o no sobreseerse por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión del Estado de México en función de lo que vienen impugnando, me di a la tarea de revisar las demandas y, efectivamente, hay una parte de los conceptos de invalidez que se refieren a cuestiones competenciales; sin embargo, hay otras que se refieren a cuestiones relacionadas con derechos humanos.

Entonces, sobre esa base, pues existe la procedencia en cuanto a ello se refiere para efectos de análisis de fondo y, en el momento de llegar a los conceptos de invalidez relacionados con competencia, pues bien pueden declararse inatendibles o como este Pleno considere, porque ahí estaríamos en posibilidades de determinar que no tiene legitimación para ello. Por estas razones, me reitero con la propuesta del proyecto, haciendo algunas diferencias.

También algo que se mencionó —y creo que vale la pena—, decía que el proyecto se volvería un poco contradictorio, pero entiendo que el señor Ministro ponente dijo que en el engrose se cambiaría y se darían otro tipo de explicaciones, que ya no era la intención inicial diciendo que era meramente una consulta, sino que se haría el análisis que arrojó la discusión, y lo de la consulta sería como a mayor abundamiento. Entonces, sobre esa base, guardaría congruencia, y —entonces— no tendríamos mayor problema de contradicción. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente, porque es evidente que hay una notable minoría en el Pleno respecto a este asunto. Simplemente, –como me pronuncié en contra– quiero reafirmar mi posición, creo que en las argumentaciones no se ha dado respuesta a los problemas fundamentales que planteé y que siguen estando ahí.

Simplemente, señalo que —como bien lo decía el Ministro Zaldívar— en mi posicionamiento inicial señalaba implícitamente, pues esto permitirá —como no se les puede impedir a los diputados en lo individual sumarse a acciones de inconstitucionalidad— que la mayoría —efectivamente— haga nugatorio —eventualmente— el derecho de una minoría a promover la acción porque, simplemente, firmando más del cincuenta por ciento, este Pleno tendrá que desechar si mantiene eso; ese es uno de los problemas, uno solo de los que mencionaba que nos va a meter en muchos otros.

Pero el otro que también veo: este criterio lo que hará es, simplemente, —espero que no se repitan estos casos, coincido en que no es lo más sano, ese es otro tema— pero sigo pensando que ni en la Constitución ni la ley ni en ningún lugar se establece un máximo que pueda hacer valer la acción de inconstitucionalidad.

Consecuentemente, el otro problema que le veo a este criterio es que serán cuidadosos, como lo hicieron en el asunto —del ejemplo que puse— en que fueron el cuarenta y ocho por ciento,

si quieren que la acción prospere y que se revise, pues simplemente, de no pasar de la mayoría, lo cual —honestamente— no alcanzo a entender cómo puede sostenerse constitucional y legalmente cuando no tenemos ningún asidero.

Tenía una lógica el proyecto cuando decía: es la minoría que se opone a la ley, esto es —inclusive— lo que está implícito en el argumento que todos han sostenido aquí a favor del proyecto; sin embargo, al quitarle eso, me parece —de nueva cuenta— más inasible —constitucional y legalmente— establecer una causal de improcedencia porque sean diputados de la mayoría los que eventualmente se sumen a una acción de inconstitucionalidad. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. También, nada más para justificar mi voto. Lo sigo sosteniendo, aun partiendo de los argumentos que comentó la Ministra Luna Ramos. Ella nos dice: lo único que estamos viendo aquí es si están legitimados o no. Es lo que nos propuso.

Para mí, —respetuosamente— no existe causa notoria y manifiesta de improcedencia, ni que se acredite por el hecho de que venga una mayoría. La Constitución dice: el equivalente al treinta y tres por ciento de los legisladores.

¿Cuál es la razón por la que la mayoría no puede venir? De todo lo que hemos discutido, lo único que he oído es: porque ellos pueden reformarla o modificarla, ellos pueden hacer esa labor.

Para mí, el hecho de que ellos puedan modificarla, reformarla o revocarla, –que es una situación hipotética– no me es suficiente para considerar que se acredita esta causal de improcedencia, porque, –respetuosamente– al margen de que sea la labor de los legisladores tratar de que las normas que se emitan sean respetuosas de los derechos humanos y, en caso de que ellos tengan duda o convencimiento, que reformen la ley, etcétera, no estaría en función de lo que puede hacer el legislador, sino lo que nos toca hacer a nosotros; y si –como dijo la Ministra Luna Ramos– es nuestra obligación analizar la regularidad constitucional de todos los asuntos que tenemos, una vez que se ejercitó la acción de inconstitucionalidad, y sin que –a mi juicio, respetuosamente– no exista una causa constitucional ni legal, ni de su interpretación me da el que sólo pueda venir una minoría; en consecuencia, al margen de lo que pueda hacer el Poder Legislativo –bien o mal– comparto la posición de los Ministros en el sentido de que es nuestra obligación –esa es nuestra obligación– analizar la regularidad constitucional de la norma que se está impugnando.

Entonces, en ese sentido, seguiría con mi posición original, –y nada más para recalcar– al margen que en el proceso legislativo se habló de derechos de la minoría, –que es una acción abstracta, etcétera– pero se aludió aquí mucho al derecho de la minoría, y comparto la visión de que se trata de una cuestión abstracta de análisis de que sea conforme a la Constitución y no a derechos de minoría, al margen de que así se haya denominado por el propio Constituyente.

También de los trabajos legislativos –como lo señaló el Ministro Franco– lo que pude captar es ¿cuál sería el mínimo para que fuera una minoría representativa?, pero nunca se habló de cuál

sería un máximo; y, por lo tanto, no puedo desprender una norma prohibitiva para esas mayorías. Entonces, seguiría en contra del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Creo que ha sido suficientemente discutido esto, con muchas razones que, además quiero destacar la importancia y la relevancia que tiene la expresión de todas las distintas razones sobre un punto jurídico; no hay –ni siquiera– una absoluta coincidencia entre todos, ni de una forma de pensar ni de otra, no creo que ninguno de nosotros tengamos la razón absoluta como para descalificar al que no piensa como uno mismo, ni mucho menos considerar que está equivocado o confundido, porque todos podríamos decirlo de todos los demás que están equivocados o que han hecho una interpretación incorrecta. Cada quien tiene su punto de vista, absolutamente respetable, cada quien tiene las razones por las cuales considera que un asunto debe de resolverse de una manera o de otra; no lo veo tampoco como un ejercicio de contradicción frente a lo que se dice: que necesariamente se tenga que hacer un diálogo entre lo que dijo uno, y hay que contestarle al otro. Simplemente se expresan las razones con toda libertad, con toda la necesidad de expresar las consideraciones de cada quien, yo no lo haría, de decir que alguien está tomando una decisión equivocada o absurda.

Finalmente, en este caso en particular, coincido con el sentido del proyecto, y también quiero señalar que este asunto se va a analizar porque esta acción no sólo fue promovida por una sola de las partes que estamos analizando, sino por otros dos organismos protectores de derechos humanos, donde analizaremos la ley.

El que no se analice una ley dependerá de que se cumpla con los requisitos procesales que la Constitución y la ley señalan, y no decir que, porque no se analice una ley pudiéramos cometer alguna cosa indebida. Vamos a tomar la votación, señor secretario, a favor o en contra, en general del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del sentido del proyecto, anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra y por la legitimación.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto, reservándome un voto concurrente al ver el engrose.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra en este punto del proyecto, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, por la legitimación, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto en este punto, separándome de varias consideraciones.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra, por la legitimación, la procedencia de la acción interpuesta por el Congreso del Estado de México, y anuncio 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, sin perjuicio de hacer voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis

votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en sobreseer en la acción promovida por integrantes de la LIX Legislatura del Estado Libre y Soberano de México, con anuncio de voto concurrente del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, reserva de voto concurrente de la señora Ministra Luna Ramos, en contra de algunas consideraciones del señor Ministro Pardo Rebolledo, el señor Ministro Presidente anuncia voto concurrente; también hay anuncio de voto particular de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. **QUEDA ENTONCES RESUELTA ESTA PARTE DEL PROYECTO, CON LA VOTACIÓN SEÑALADA.**

Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Se me olvidó anunciar un voto particular, lo hago ahora. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Desde luego, tome nota la Secretaría.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE. Vamos a levantar la sesión porque tenemos una privada para resolver asuntos internos de esta Suprema Corte. Los convoco a la próxima donde continuaremos el análisis de este asunto, el próximo jueves, en este recinto a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)