

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 16 DE MAYO 2019.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018	ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)	3 A 72 (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 16 DE MAYO DE 2019**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Secretario, sírvase dar cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 47 ordinaria, celebrada el martes catorce de mayo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, en votación económica se consulta ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

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

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018. PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

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

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

SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 5, 6, FRACCIONES I Y IV, INCISO A), PÁRRAFO PENÚLTIMO; 7, FRACCIONES I, INCISO B) Y III; 8; 10; 11; 12, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO; 13; 14; 15; 16 Y 17 DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CUARTO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO A) DE LA LEY

FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

QUINTO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES II, III, IV, INCISOS B) Y C) Y PÁRRAFO ÚLTIMO; 7, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, INCISO A), II Y IV; 12, PÁRRAFO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; Y 217 BIS Y 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

SEXTO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA EN ESTE FALLO SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

SÉPTIMO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Señoras y señores Ministros, como ustedes recordarán, tocaría analizar –en primer término– en esta sesión el considerando quinto, relativo a las supuestas violaciones al procedimiento legislativo. Tiene la palabra el Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Resueltos los temas de improcedencia, se pasa al examen de los conceptos de invalidez.

Por su naturaleza y a partir del impacto que pueden tener respecto del decreto reclamado, en el considerando quinto –que corre de las hojas 225 a la 261– se atienden los conceptos de invalidez que denuncian violaciones al procedimiento legislativo, para ello, se formula una explicación de la regulación constitucional de éste,

en términos de los artículos 71 y 72 de la Constitución, y se invoca la doctrina jurisprudencial que sobre el particular ha fijado esta Suprema Corte.

Se describe el procedimiento que culminó con el decreto cuestionado y se examinan diversos preceptos del Reglamento de la Cámara de Diputados; con base en ese tratamiento, el proyecto concluye que los ordenamientos combatidos son producto de un procedimiento legislativo que no respetó lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal ni en el Reglamento de la Cámara de Diputados, lo que trascendió —de manera fundamental— al decreto en cuestión, por cuatro razones fundamentales:

1. Porque la minuta con proyecto de decreto no fue dictaminada dentro del período ordinario de sesiones en que fue presentada, como lo exige el numeral 2 del artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ni tampoco, ante la falta de dictamen, se presentó en sus términos ante el Pleno para su discusión y votación en los tiempos requeridos.
2. Porque el Reglamento de la Cámara de Diputados en diversos preceptos prevé que no podrá haber más de una prórroga, empero, en el caso concreto, éstas fueron tres, en cuyos plazos respectivos tampoco se emitió dictamen alguno.
3. Porque no se discutió de manera sucesiva el proyecto de ley, según lo ordena el párrafo primero del artículo 72 de la Constitución Federal.
4. Porque la inobservancia a lo dispuesto en la Constitución Federal y el Reglamento de la Cámara de Diputados provocó la emisión de un ordenamiento que, por cuestiones naturales y de

tiempo, no guarda congruencia con el marco constitucional y legal que hoy nos rige.

En el proyecto se destaca que transcurrieron más de seis años para que se aprobara en la Cámara Revisora la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo que se llevó a cabo desconociendo que en ese espacio de tiempo se aprobaran varias reformas constitucionales que impactan en ese y en muchos otros ordenamientos; ello, a pesar de que así se destacó durante los trabajos y en la sesión de la Cámara de Diputados de trece de septiembre de dos mil dieciocho, pidiéndose que la minuta se devolviera a la Comisión para su revisión, precisamente para tales efectos.

Esta circunstancia guarda estrecha relación con la importancia de los trabajos que llevan a cabo las Comisiones en las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, es decir, de la lectura integrada a la sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho se hace referencia a la necesidad de corregir la minuta con proyecto de decreto, para subsanar las deficiencias advertidas, en buena medida obedece a que no existió un dictamen de las comisiones involucradas, máxime que el dictamen es una opinión técnica calificada y su naturaleza demuestra la trascendencia de su existencia, pues constituye el documento con el cual, de manera informada, pueden expresar su voto los diversos grupos parlamentarios.

En consecuencia, en este ordenamiento se propone calificar tales violaciones al proceso legislativo con poder invalidatorio, al afectar la calidad deliberativa y democrática de la representación nacional, entorpeciendo de manera significativa la responsabilidad de los

legisladores para asegurar la eficacia de las disposiciones constitucionales, proponiéndose declarar fundados los conceptos de invalidez que denuncian violaciones al procedimiento de creación de la norma. Es todo, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro ponente. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Gracias, señor Ministro Presidente. Aunque me pronuncié en contra del apartado correspondiente a las causas de improcedencia y consideré que en el caso concreto existía un cambio normativo y que debería de sobreseerse en la presente acción, considero que, conforme a los precedentes de este Pleno y considerando que existen artículos que no fueron reformados mediante el decreto de doce de abril, debo pronunciarme en este apartado.

El proyecto que nos fue presentado sostiene su invalidez, tomando como fundamento cuatro razones resumidas en la página 245 de la propuesta; la primera es la hecha valer por ciertos legisladores integrantes de la Cámara de Senadores que refieren a la transgresión del artículo 184, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados que dispone que “Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas [...]”.

Considero que, en este punto, no le asiste razón a los accionantes porque las proposiciones en ningún sentido equivalen a minutas, es decir, según el mismo reglamento, en su artículo 3, fracción XX,

y el artículo 79, una proposición es una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto de un asunto que no tiene las características de ser ni legislativo o protocolario, o bien, una petición para que decidan sobre una cuestión atinente al régimen interior; creo que no podemos equiparar las reglas que aplican a las proposiciones con las que rigen siempre a las iniciativas y a las minutas.

Segundo, en cuanto a la segunda razón, el proyecto propone la invalidez, pues el reglamento, en múltiples ocasiones, prevé la prohibición de más de una prórroga para la emisión de un dictamen, considero que esta prohibición atañe exclusivamente a las prórrogas para la emisión del dictamen que, en el caso concreto, nunca existió.

Ahora bien, el hecho de que en el caso concreto no se haya emitido este dictamen, no torna al procedimiento en inconstitucional, ya que el mismo reglamento, en sus artículos 82, numeral 2, fracción II, y 184, numeral 1, prevé que las minutas que no cuenten con un dictamen podrán directamente ser presentadas en los términos ante el Pleno para su discusión y para su votación, siempre y cuando medie un acuerdo de la Mesa Directiva y se cumpla el requisito de publicidad, requisitos que –en mi opinión– quedaron satisfechos.

Esto es así porque el acuerdo de la Mesa Directiva se llevó a cabo el tres de septiembre de dos mil dieciocho, tal como se puede advertir del Diario de Debates de la Cámara de Diputados y, por consecuencia, se publicó el día siguiente –el cuatro de

septiembre— en la Gaceta Parlamentaria la declaración de publicidad de la minuta con vencimiento de plazo.

Esta publicación, tal como lo establece el artículo 82, tuvo lugar dos sesiones antes del tres de septiembre, fecha en la que se discute y se aprueba la minuta.

Por estas razones, difiero de la segunda conclusión a la que llega el proyecto en este apartado. En mi opinión, quedan colmadas las formalidades previstas por el reglamento para la aprobación de minutas presentadas en sus términos ante el pleno de la cámara de diputados.

En su tercer argumento, el proyecto interpreta el artículo 72 constitucional y su mandato de una discusión sucesiva; desde el punto de vista gramatical, concluye que, para que una discusión sea sucesiva, tiene que darse en una de las Cámaras e inmediatamente después en la otra.

Sustenta esta interpretación en que la finalidad de este mandato constitucional es procurar que las leyes se expidan y sean acordes al contexto histórico, social y económico vigentes; aunque este razonamiento me parece interesante y motivado por el Ministro ponente, estimo que no es el óptimo, pues confunde dos cuestiones —desde mi punto de vista— muy distintas entre sí.

Una cosa es el estudio formal del derecho y del decreto, y otra muy distinta es el estudio sustantivo y de constitucionalidad de las normas que el mismo contiene.

Esta confusión entre violaciones procedimentales y las posibles violaciones de fondo pueden llegar a ser peligrosas, pues hacen depender el valor de las primeras de la importancia de las segundas. Dicho en otras palabras: para estudiar el potencial invalidatorio de ciertas irregularidades del proceso, poco importa que el contenido de la norma sea inconstitucional pues nos encontramos en un análisis de una etapa previa y estrictamente formal, en donde realmente importa el cumplimiento de dos principios fundamentales y que este Tribunal Pleno ha considerado desde la acción de inconstitucionalidad 9/2005, que son el de economía procesal y el de equidad de la deliberación parlamentaria, los cuales se traducen en la facultad de las mayorías y minorías de expresarse y defenderse en un contexto de deliberación pública.

Por eso, con el debido respeto a las reglas de votación y con el acatamiento a las reglas de publicidad del debate y de las votaciones, cuestiones que —desde mi punto de vista— quedaron colmadas, no hay razón para declarar inválido el proceso legislativo que llevó a la emisión de la ley impugnada. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señor Ministro. ¿Alguien más? Señora Ministra Norma Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En principio, quiero destacar que cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad 19/2016 por unanimidad de votos, este Pleno determinó que en todas las acciones de inconstitucionalidad las violaciones al

procedimiento legislativo deberían ser analizadas de oficio; es decir, sin que existiera agravio.

Acorde con este criterio, en mi ponencia se examina en todas las acciones de inconstitucionalidad si existen violaciones al procedimiento, que este Tribunal Pleno ha considerado invalidantes.

Cuando existen violaciones no invalidantes y no hay agravio, en el proyecto no se realiza pronunciamiento alguno y en los proyectos que los Ministros ponen a consideración no realizo pronunciamiento alguno al respecto.

Ahora, debo hacer notar que este Tribunal Pleno ha establecido criterios para sostener cuándo se trata de violaciones invalidantes y cuándo estas violaciones —que normalmente son de carácter formal— no son invalidantes.

En distintos precedentes se ha señalado que la violación del procedimiento legislativo tiene el potencial de invalidar toda la ley y, por lo tanto, esto va a trascender a la calidad democrática del legislador; por lo tanto, las violaciones invalidantes son aquellas que trascienden —precisamente— a esa calidad democrática porque lesionan el principio de participación de todas las fuerzas políticas representativas en condiciones de igualdad y libertad; así como en las que desconozcan el principio de deliberación democrática, porque afectan a las condiciones en que puede desarrollarse una genuina deliberación política.

Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que una violación al procedimiento legislativo, en términos generales, es trascendente cuando merma significativamente las condiciones deliberativas sobre las iniciativas de ley, cuando se excluye del debate a las minorías parlamentarias o a cualquier fuerza política con representación, o como cuando se delibera sin contar con la información relevante y/o sin el tiempo adecuado para analizarla.

Este criterio del Pleno lo comparto totalmente porque tiene sentido si se parte de los fundamentos del proceso democrático; es decir, de las razones por las cuales se estima que el método de decisión democrática es valioso frente a otros métodos de decisión política. Lo que dota de valor al método democrático es que intenta reproducir las condiciones de una deliberación racional y formal, pero superando los inconvenientes operativos, como la ausencia de límites temporales para tomar una decisión, la exigencia de que participen todos los afectados, o bien, una exigencia de unanimidad.

Este método de deliberación racional es valioso porque tiene un valor epistémico, es decir, se estima que, si todos los afectados por la decisión a tomar participan en un debate tiene acceso a toda la información relevante, en el que sigan reglas de racionalidad y adopten un punto de vista imparcial, el consenso resultante será con mayor probabilidad correcto.

¿Qué sucede en el caso específico? El proyecto nos expone de forma muy interesante las violaciones que se están detectando. Comparto —exactamente— las razones que ha expresado el

Ministro González Alcántara; en primer lugar, el artículo 184, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados —a mi juicio— tampoco fue transgredido porque ese artículo establece en relación con las proposiciones, y estamos analizando y el proyecto está equiparando, minutas a proposiciones y, en este sentido, el reglamento hace la distinción entre minutas y proposiciones; no es aplicable, en ese sentido.

Por lo tanto, no podría ser violado; además, tratándose de iniciativas y minutas, no existe en el reglamento una consecuencia jurídica —como el desechamiento— para el caso en que no sean dictaminadas o sometidas a la consideración del Pleno de la Cámara, en los plazos reglamentarios; estas violaciones, en la medida en que se respeten los principios que dotan de valor al debate democrático, deben considerarse no invalidantes; no hay una consecuencia en el reglamento y es de carácter estrictamente formal.

El segundo punto, —también comparto lo que dice el Ministro González— se alude a una falta de dictamen de la minuta de la Cámara de Diputados; efectivamente, —como dice el proyecto— este dictamen es una opinión técnica cuya función es facilitar el estudio y discusión de las iniciativas y minutas; sin embargo, la existencia de dictamen previo no es condición *sine qua non* para que una iniciativa sea sometida a la discusión del Pleno, —tal y como lo establece el artículo 95, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, lo relevante es que el Pleno pueda deliberar sobre la minuta con la presencia de las fuerzas políticas representadas y con el tiempo y la información necesarias para llevar a cabo una deliberación racional.

El hecho de que la minuta no se hubiera dictaminado no es razón para concluir que el Pleno de la Cámara de Diputados no contó oportunamente con la información relevante para deliberar sobre la minuta que se sometió a discusión, ésta –como señaló el Ministro González Alcántara– fue publicada en la gaceta el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, es decir, los diputados tuvieron el tiempo para conocer esa iniciativa.

Tampoco comparto el razonamiento del proyecto en el sentido de las indebidas prórrogas para que la minuta fuera dictaminada, que se extendieron por más de seis años, implica una violación al artículo 72 que dispone: “Todo proyecto de la ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas [...]”. El proyecto afirma que, con base en un diccionario de la lengua, “sucesivamente” significa “inmediatamente.

No comparto este razonamiento porque –a mi juicio– el término “sucesivamente”, previsto en el artículo 72 constitucional, no debe ser interpretado con base en su significado del lenguaje ordinario, sino funcionalmente en la lógica del principio democrático.

Este término, –a mi juicio– en el contexto del proceso legislativo, no significa “inmediatamente”, sino que se utiliza simplemente en oposición a “simultáneamente”, esto es, que las Cámaras no deben discutir “simultáneamente” una iniciativa, sino de manera sucesiva: una, después de la otra, aunque no sea “inmediatamente” pues, de lo contrario, carecería de funcionalidad el sistema diseñado en esta norma constitucional, que establece a

una de las Cámaras como revisora, que la otra aprobó, y diseña una dinámica dialógica entre ambas.

Pero, además, es cierto que las prórrogas concedidas en la Cámara de Diputados para que la Comisión dictaminadora de la minuta no se apegaron a los términos y plazos del reglamento; sin embargo, –a mi juicio– y siguiendo el criterio que ha establecido este Tribunal Pleno para la clasificación de violaciones al procedimiento, me parece que esas violaciones no tienen la trascendencia que se afirma en el proyecto. En mi opinión, la razón por la cual existen límites de tiempo para que las comisiones dictaminen y sometan a discusión el asunto en Pleno no es la de evitar rezagos legislativos; esa no es la razón, y tampoco es la razón que las leyes sean acordes al momento histórico, –que son las razones que se dan en el proyecto de por qué es una violación invalidante– que corresponde a la discrecionalidad del legislador democrático valorar la oportunidad de la regulación respectiva, de manera que éste podría estimar que esos límites temporales pueden extenderse sin que ello trascienda *per se* a la calidad democrática de la deliberación, y la concordancia con el momento histórico no depende de que se respeten los plazos para dictamen, sino de la ley que decida aprobar el Pleno, luego de haber estudiado y debatido suficientemente el asunto.

No inadvierto que –como lo dice el proyecto– se concedieron –al menos– tres prórrogas al dictamen y que no se observaron los plazos ordinarios, porque estas violaciones efectivamente existieron; sin embargo, aquí el punto es si esas violaciones trascendieron o no al proceso democrático; ese es el punto que tenemos que estudiar.

A mi juicio, no sería correcto un razonamiento de que se trate de establecerles esta trascendencia pues, a pesar de que existieron violaciones reiteradas a los plazos para dictaminar la minuta, ello no impidió que esta fuera debatida en presencia de todas las fuerzas políticas representativas, y que ese debate hubiera cumplido las exigencias o no de información y estudio que se requieren, pues los diputados tuvieron a su disposición de manera oportuna la información relevante.

El hecho de que existan diversas violaciones no invalidantes de carácter formal no me va a dar como resultado que la suma de todas ellas, que son individualmente intrascendentes, las transforma en conjuntamente trascendentes; es decir, aun ante la existencia de diversas violaciones no invalidantes, lo cierto es que, si éstas –por sí mismas– no afectan la deliberación democrática, entonces su conjunto o suma no puede tener como resultado esa afectación; explicado gráficamente: si asignamos un valor cero a una violación no invalidante y a una violación invalidante un valor uno, la suma de los ceros jamás nos va a dar uno por muchas violaciones que haya de este tipo, jamás no va a llevar la suma a una violación invalidante.

Ahora, el hecho de que el Pleno de la Cámara de Diputados –según los accionantes– hubiera aprobado una ley deficiente habiendo deliberado en las condiciones adecuadas, no es una cuestión que implique *per se* alguna violación al procedimiento legislativo; como se pone de manifiesto en el proyecto del debate de la minuta, los diputados hicieron valer todas y cada una de las deficiencias que fueron sometidas a discusión en lo particular y, en

ese sentido, –incluso, se reservaron varios artículos– una vez que se deliberó al respecto, la mayoría de los diputados desestimaron esos ajustes esto revela que los diputados tuvieron el tiempo suficiente para conocer y estudiar la ley, pues advirtieron las deficiencias que –incluso– hicieron patentes los diputados cuando se estaba discutiendo la ley, las deficiencias de la ley, y eso que dijeron fue objeto de un debate en donde se respetaron las reglas del mismo, y no puede atribuirse la deficiencia de la ley a una violación al procedimiento.

En todo caso –a mi juicio–, se trata de un problema de responsabilidad política y de una cuestión que, en definitiva, podría impactar en los aspectos sustantivos de constitucionalidad de la ley, pues el que no se emitan las leyes óptimas no implica –por sí mismo– que se ha cometido alguna violación trascendente al procedimiento legislativo, si se respetaron las condiciones deliberativas mencionadas; –incluso– la moción suspensiva que se cita en el proyecto no apoya la existencia de violaciones procedimentales, sino que ratifica –como lo dije, en mi opinión– el hecho de que se respetaron las condiciones de validez de una deliberación democrática, pues pone en evidencia que los diputados tuvieron a su disposición, de manera oportuna, la información relevante para deliberar lo que les permitió advertir y discutir una serie de defectos que, a su juicio, tenía la ley y, a pesar de ello, la mayoría lo aprobó.

Esto puede trascender a los aspectos sustantivos de constitucionalidad de la ley, –que sería lo que nos tocaría revisar– pero no al procedimiento democrático, pero además –para concluir– tengo una duda: si, atendiendo al caso concreto

podemos distinguir entre el primer procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos —ahora impugnada— y el segundo procedimiento legislativo que precedió al decreto en que se reformó casi el noventa por ciento de las normas de ésta, y si en este segundo procedimiento legislativo se volvió a deliberar acerca de esa ley y se reformaron casi el noventa por ciento de sus normas al estimar el legislador que estas contenían problemas, entonces, en este segundo procedimiento legislativo ¿no se habría ratificado el contenido del resto de las normas no reformadas —que son tres— pues, habiéndose sometido a deliberación, nuevamente la ley decidió no reformarlas?

Otra interrogante: los vicios invalidantes del primer procedimiento legislativo habrían sido subsanados al haberse sometido la ley a una nueva deliberación democrática, en la que el Legislador, luego de reformar las disposiciones que estimó necesarias y que fue el noventa por ciento de la ley ratificó el contenido de las no reformadas —que fueron tres— o, en todo caso, si subsisten violaciones trascendentes al principio democrático, ¿serían las de este segundo procedimiento legislativo, porque la voluntad del legislador expresada en las condiciones de este segundo procedimiento legislativo es la que respalda la totalidad de la ley vigente?

En este sentido, —me refiero a ello por el caso concreto que, además, es un caso muy interesante— se nos presenta la acción en contra de una ley, esta ley se concibe como un sistema normativo, resultado de un proceso legislativo. Durante la tramitación de la ley, se emiten unas reformas y adiciones a esa

ley, pero estas reformas y adiciones fueron el noventa por ciento de la ley, se reformaron catorce artículos, dos transitorios y dos artículos del Código Penal Federal; sólo los artículos 4, 9 y 14 no fueron reformados.

Mi duda es ¿no serían intrascendentes los vicios invalidantes del primer procedimiento legislativo? ¿Podríamos invalidar una ley por deficiencias en el primer procedimiento legislativo, si ésta ha sido sometida a un nuevo proceso legislativo, en el que se ha ratificado parte de su contenido –tres normas– y modificado el resto, y esto lo podríamos hacer ignorando la voluntad prevaleciente del legislador en este segundo proceso?, no sería que los posibles vicios de este segundo procedimiento legislativo trascenderían a la validez de la ley vigente porque –como lo dije– ésta ley nada más conservó tres artículos, y si se consideraron estos tres artículos que no fueron reformados, fueron producto de un procedimiento legislativo con vicios invalidantes, ¿eso nos llevaría a invalidar la ley que está reformada y que fue producto de un nuevo procedimiento legislativo?; en otras palabras, dado que se presentaron acciones en contra de la ley reformada, ¿podría invalidarse esa ley –es decir, la reformada– como consecuencia de vicios en un procedimiento legislativo del que no emanaron las normas que contiene, sino de una deliberación democrática? No lo podríamos decir, ni siquiera es ley impugnada en esta acción. Es todo. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señora Ministra. El Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, ante todo, les debo una disculpa.

Estoy de acuerdo con el proyecto en su resolución, no comparto muchas de las consideraciones; por lo tanto, mi intervención va a ser un poco larga, en eso radica mi disculpa. Quiero ser muy preciso, entonces voy a leer mi intervención porque implica construir el parámetro de control constitucional.

Quiero partir de un parámetro de control constitucional que aborda la Constitución, y luego baja a las normas secundarias, pero me parece que la violación –en este caso– es directa a la Constitución, quiero explicarles mi lectura de la Constitución –en este punto– y luego analizar el caso concreto, lo cual me va a llevar un poco de tiempo; por lo tanto, de antemano les ofrezco una disculpa.

Al margen de que el argumento principal de las acciones de inconstitucionalidad sea la omisión legislativa en la que incurre el decreto legislativo, cuyo análisis lo reservo para el sexto considerando y del cual adelanto –es mi criterio– que necesita una respuesta puntual por parte de esta Suprema Corte. Ahora destaco que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que deben contestarse, en primer lugar, los argumentos de invalidez en contra del procedimiento legislativo.

En ese tenor, comparto la conclusión a la que llega el proyecto en este apartado; estimo que existe un conjunto de violaciones en el procedimiento legislativo que dan lugar a la declaración de

invalidez del decreto reclamado; sin embargo, con el propósito de fortalecer la resolución –de este caso– con razones adicionales, me gustaría hacer varias sugerencias a las consideraciones que justifican esta posición.

En primer lugar, considero que podrían agregarse varios razonamientos al proyecto para que sea más enfático en señalar que la construcción del parámetro de control se hace desde la Constitución, lo necesario para declarar la invalidez del decreto, no es sólo si se incumplieron o no determinadas normas del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Lo que a mi juicio es relevante para la declaratoria de invalidez es que, analizando integralmente el procedimiento y vistas en conjunto todas las transgresiones, se generó una afectación a los principios de deliberación democrática y una violación directa al parámetro de regularidad constitucional, en particular, a lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal.

Desde mi perspectiva, el parámetro de control constitucional utilizable para controlar la validez de todo procedimiento legislativo no debe enfocarse en violaciones al reglamento, sino a lo previsto en los artículos 40, 41, 49, 50, 51, 52, 56 y 72 de la Constitución Federal; en principio, debe resaltarse que estos preceptos constitucionales atrincheran el modelo de democracia representativa con una serie de principios materiales que disciplinan al Poder Legislativo en sus procedimientos.

Me explico: el principio de división de poderes exige que cada uno de los poderes se articule de tal manera que cada uno controle al

otro para mantener un equilibrio apropiado; una de las preocupaciones del diseño institucional es evitar que las mayorías elegidas democráticamente violen los derechos de las minorías o que ellas mismas reduzcan las libertades de todos. La Constitución busca consolidar un gobierno popular, pero también delimitarlo para evitar los excesos.

Sin embargo, en una república democrática, el principio de división de poderes no puede impedir que el Poder Legislativo tenga una cierta primacía; justamente, la Constitución reconoce esa proposición privilegiada del Poder Legislativo y, por eso, al establecer las reglas de su integración y reglamentar el proceso legislativo, introduce garantías reforzadas que no se encuentran en los otros poderes; la principal garantía constitucional de los ciudadanos frente a los posibles excesos de las mayorías legislativas es el principio del bicameralismo.

El remedio constitucional se contiene –principalmente– en los artículos 50, 51, 52 y 56.

Dichos preceptos establecen que el Poder Legislativo debe dividirse en dos, esto es, en la Cámara de Senadores y en la de Diputados y que éstas deben erigirse como contrapesos internos.

La pregunta que surge, entonces, es ¿cuál es el propósito de un sistema bicameral? En mi opinión, por una parte, la de establecer un mecanismo de pesos y contrapesos dentro del Poder Legislativo y, por la otra, garantizar que la complejidad de intereses e identidades en un país federal tan plural se presente como obstáculo a la formación apresurada de mayorías legislativas tentadas de seguir impulsos momentáneos.

En ese sentido, para garantizar que ambas Cámaras sean genuinos contrapesos, la Constitución establece que deben integrarse mediante reglas distintas e impulsarse por incentivos institucionales distintos; así, la Cámara de Diputados se integra por quinientos diputados que son nombrados y sustituidos cada tres años, y por una Cámara de Senadores que se integra por ciento veintiocho senadores, elegidos y sustituidos cada seis años; esto busca que el proceso legislativo sea impulsado por dos resortes distintos: uno que represente las preferencias populares inmediatas, mediante un órgano con menor permanencia y más numeroso –como es la de diputados–, y por otro que represente las preocupaciones de mediano plazo, con un órgano de mayor permanencia, con integrantes reducidos –como es la de senadores–. El equilibrio de ambos en la deliberación democrática es la mayor garantía de todos.

Con base en adicionales requisitos de integración diferenciados, por ejemplo, la edad, y con reglas de representación distintos, la Cámara de Senadores busca garantizar que cada Estado cuente con tres senadores, con independencia de su tamaño, mientras que la Cámara de Diputados representa a toda la población sin consideración de las demarcaciones estatales; la Constitución obstaculiza la conformación de mayorías artificiales o que éstas se consoliden por pasiones o impulsos momentáneos.

Otro de los elementos a considerar es la preocupación de la Constitución de garantizar que el Legislativo considere la pluralidad de la nación mexicana y que se reflejen los distintos intereses de una Federación integrada por treinta y dos

subunidades, razón por la cual ambas Cámaras deben integrarse no sólo por el principio de mayoría relativa, sino también por el de representación proporcional a través de distintos distritos y regiones electorales variados.

Este diseño demuestra la enorme preocupación constitucional por garantizar derechos a las minorías y la pluralidad de intereses de los ciudadanos.

En conclusión, el modelo democrático representativo –en general– y el principio bicameral en el Poder Legislativo –en particular– obstaculizan la formación apresurada de mayorías legislativas y fomentan la consideración de la pluralidad de intereses, y ello se logra si se permite que dos cuerpos legislativos, con orientaciones e incentivos distintos, se confronten en la deliberación legislativa.

Dicho lo anterior, aquí cobra relevancia el requisito constitucional de que toda iniciativa legislativa sea discutida sucesivamente en ambas Cámaras.

En efecto, el artículo 72 constitucional establece: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, –los– intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

En mi opinión, es responsabilidad de este Tribunal Constitucional interpretar el artículo 72 constitucional a la luz de la racionalidad del diseño del bicameralismo.

¿Qué implicaciones normativas se extraen del enunciado constitucional que ordena que las iniciativas legislativas deben discutirse sucesivamente en ambas Cámaras? Al respecto, tenemos dos posibles interpretaciones: “sucesivo” es un requisito formal, que sólo exige que una ley sea aprobada por ambas Cámaras, sin importar su impacto en el modelo democrático; o bien, “sucesivo” es un requisito material que obliga a tutelar los fines del debate democrático trazado en la Constitución.

Desde mi punto de vista, adoptar el criterio “sucesivo” como requisito formal es adoptar una definición absolutamente tautológica, es como decir que un animal de dos piernas, para caminar, tiene que poner una enfrente de la otra; evidentemente, si existe un sistema bicameral, tiene que empezar con una Cámara y concluir en la otra, eso es sucesivo.

A mi parecer, la respuesta correcta es la segunda. Este Tribunal Constitucional ha consolidado una tradición de interpretación constitucional que pone en segundo lugar la lectura letrista para privilegiar la eficacia de sus principios, de ahí que la actual jurisprudencia de este Pleno afirme que las violaciones al procedimiento legislativo se controlen por referencia a los principios de la democracia deliberativa, como es el caso con otros tribunales constitucionales en el mundo, esta Suprema Corte debe entenderse guardián de las precondiciones democráticas, por lo tanto, el artículo 72 constitucional debe interpretarse para hacer eficaz el principio bicameral en el procedimiento legislativo.

En mi opinión, la forma en que la Constitución busca garantizar lo anterior es mediante la delegación en el Poder Legislativo de la decisión de precisar cuáles son estos intervalos razonables, en los cuales ambas Cámaras deben de resolver sucesivamente; en otras palabras, la Constitución confía en el legislador la decisión de cuáles son esos lapsos a los cuales cabe extender la representatividad en la discusión de ambas Cámaras, para que la discusión sea efectivamente sucesiva.

El párrafo primero del artículo 72 constitucional, luego de establecer que la discusión debe de ser sucesiva, prescribe que “[...] observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

Aquí cobran aplicación las normas reglamentarias –citadas en el proyecto– que el Congreso, a través de sus Cámaras, haya determinado que sólo puede existir una prórroga en la dictaminación de una iniciativa que establezca plazos fijos para dicha dictaminación, o que establezca que las proposiciones deben ser discutidas en un mismo período ordinario de sesiones; de lo contrario, se entienden desechadas; da contenido y eficacia al artículo 72 constitucional, pero más allá de la pertinencia de la interpretación literal de los términos de dicho reglamento, lo relevante a destacar es la decisión legislativa indiscutible de dar contenido al término “intervalos” en el artículo 72 constitucional.

Para hacer efectivo el requisito de sucesividad en la discusión bicameral de un lapso, que no puede ser entendido como ilimitado, es mi criterio que la Constitución otorga un mandato al legislador

para delimitar los intervalos en los cuales ambas Cámaras deben discutir bicameralmente, el único extremo proscrito —constitucionalmente— es que esto sea ilimitado en el tiempo, y ello es compatible con la flexibilidad que hemos reconocido al momento de evaluar, caso por caso, la relevancia de las violaciones del procedimiento legislativo.

Habiendo precisado el parámetro de control constitucional, procedo a evaluar el caso concreto: en el presente caso, evaluamos la validez del decreto por el cual se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; este decreto fue aprobado en la actual Legislatura, producto de las elecciones del año pasado, en las cuales se sustituyeron, en su totalidad, las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a saber: con motivo del modelo constitucional ha iniciado un nuevo período legislativo con dos Cámaras integradas con base en una nueva representación popular, con sus incentivos institucionales diferenciados, ambas Cámaras representan a la población con énfasis distinto y, por tanto, es obvio que, a partir de su integración, la discusión legislativa contará con pesos y contrapesos renovados.

En mi opinión, el vicio de invalidez determinante es que la Cámara de Diputados no se consideró constreñido por ningún intervalo de los autoimpuestos por el Poder Legislativo con fundamento en el artículo 72 constitucional pues, en los hechos y a la luz de esos períodos reglamentarios, el decreto reclamado fue aprobado por una sola de las Cámaras, la actual Cámara de Diputados, con exclusión de la actual Cámara de Senadores quien, con su renovada integración, fue privada de la posibilidad de desempeñar

su función de contrapeso, al pasar un tiempo tan excesivo desde dos mil once, ni más ni menos que cerca de siete años; dicho de otra manera, con la diferencia de reglas de integración —como lo señalé más arriba—, la Constitución busca preservar que toda propuesta legislativa sea discutida por un órgano representativo numeroso y preocupado por representar intereses inmediatos y de corto plazo pero, sucesivamente, por otro de número reducido de integrantes y preocupados por representar intereses de mediano plazo de la ciudadanía en los intervalos autoimpuestos por el legislativo, extremo que no se colmó.

La idea de la Constitución no es impedir que ambos conformen una misma mayoría, sino evitar que ello se realice de manera apresurada y en detrimento de la representación de la pluralidad de intereses en la sociedad, y esto debe controlar esta Suprema Corte.

En mi opinión, la ley impugnada es contraria al parámetro de control constitucional, ya que la Cámara de Diputados, con base en su propio diseño institucional, decidió retomar en el dos mil dieciocho la minuta aprobada por la Cámara de Senadores en noviembre de dos mil once para, a su vez, discutirla y aprobarla con exclusión de la integración de la actual Cámara de Senadores en los intervalos previstos en el reglamento, ya que no sólo se otorgaron más prórrogas que las permitidas o no sólo se excedieron los plazos para su dictaminación, sino que, entre la aprobación de una Cámara y otra, transcurrieron tres legislaturas, lo cual no puede entenderse permitido bajo ninguna interpretación imaginable de las leyes o reglamentos existentes.

En efecto, la Cámara de Diputados respondió a su resorte institucional, determinó retomar la minuta y aprobarla con cierta rapidez, argumentando que dicha legislación es urgente para la visión legislativa inmediata; desde esta sede de control constitucional, esa decisión –por sí misma– no es enteramente reprochable, lo que sí es reprochable constitucionalmente es que haya seguido este impulso hasta sus últimas consecuencias, sin valorar la evidente exclusión de la nueva representatividad de la Cámara de Senadores, ante la coyuntura de que la aprobación no fue claramente sucesiva.

La Constitución prohíbe que las leyes sean aprobadas por un cuerpo legislativo unitario, y esto sucede cuando la Cámara de Diputados retoma una minuta aprobada por la de Senadores varias legislaturas atrás pues, más allá del requisito formal de que deben ser ambas Cámaras las que aprueben las leyes, debo insistir en que la Constitución busca garantizar un modelo de deliberación democrático, práctico y real; por ello, insisto en rechazar la lectura formal y letrista del requisito de “sucesivo” en el artículo 72 constitucional. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Yasmín Esquivel, por favor.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En relación con la violación al procedimiento legislativo, a pesar de que he considerado la improcedencia de la acción por cesación de efectos –ya que esta ley cambió–, voy a expresar mi punto de vista en relación con el tema sobre las presuntas violaciones al procedimiento legislativo.

No coincido con la valoración que hace el Ministro Alfredo Gutiérrez, con lo que acaba de expresar, toda vez que –me parece– justamente el artículo 72 constitucional protege el procedimiento legislativo.

Desde mi perspectiva, el orden para analizar las supuestas violaciones al procedimiento debió comenzar con aquellas relativas a las reglas constitucionales que lo rigen y, sólo de no encontrar alguna, continuar con las vinculadas al reglamento pues, de encontrar una violación a las disposiciones al 72 de la Constitución, haría innecesario realizar un análisis adicional de las transgresiones a las normas reglamentarias.

En el proyecto se sostiene que la minuta relativa al decreto impugnado no fue discutida en forma inmediata en la Cámara Revisora, puesto que fue sometida a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados casi siete años después de que fue aprobada por la Cámara de origen.

Lo anterior –se dice– constituye una violación al artículo 72, en el que se ordena que “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente”.

Noto que, en la aseveración de que el procedimiento legislativo del decreto impugnado se transgredió la regla de discusión sucesiva, se encuentra en confusión semántica –como se ha expresado por la Ministra Norma Piña– con el término “inmediato” que es un adjetivo que sirve para denotar lo contiguo o muy cercano de algo

o de alguien, así como para lo que sucede enseguida, “sin tardanza”; por ello, se asocia de expresiones que evocan tiempos o espacios acotados como “contiguo”, “muy cercano”, “enseguida” o “sin tardanza”.

En cambio, el término “sucesivo” es un adjetivo que significa lo que, dicho en una cosa, sucede o sigue tras otra, es decir, se trata de un término que se utiliza para significar lo que acontece después de algo, es decir, lo que en secuencia progresiva se realiza después de su precedente.

En suma, la locución “sucesivo” se refiere a la forma en cómo producen los eventos, en tanto la locución “inmediato” se utiliza para designar lo que se realiza, tiene lugar en tiempos breves a lo que se encuentre espacios contiguos muy cercanos.

Podrá notarse que en el texto del artículo 72, párrafo primero, la Constitución utiliza el término “sucesivamente” y fue empleado para denotar una secuencia de acciones en un conjunto, que constituyen justamente el proceso legislativo; es decir, primero en la Cámara de Origen, posteriormente la Cámara Revisora, lo cual posibilita la deliberación parlamentaria y la participación de todas las fuerzas políticas.

Incluso, la falta de una decisión por parte del Pleno de la Cámara Revisora no trae como consecuencia la terminación del proceso legislativo, pues justamente el artículo 72 constitucional no desprende que en él esté prevista una aprobación o desechamiento ficto de una minuta aprobada por la Cámara de Origen ante el silencio de la Cámara Revisora.

Determinar, por medio de una resolución relativa a una acción de inconstitucionalidad, que la sola antigüedad de las minutas es causa suficiente para que las Cámaras en el Congreso de la Unión dejen de pronunciarse respecto a ellas por considerarlas no vigentes, implicaría aceptar que el Congreso de la Unión deje de atender su función legislativa.

Deseo comentarles que el catorce de diciembre de dos mil quince la Mesa Directiva desecha algunas minutas y ratifica las que continuarán con su proceso legislativo. De tal manera que tenemos –al día de hoy– minutas pendientes, en la Cámara de Diputados, trescientas treinta y nueve. Por cierto, cinco de ellas son desde el año dos mil nueve.

En el año dos mil quince, la Mesa Directiva dice cuáles se desechan y cuáles se mantienen, dejando vigentes cinco –una de ellas es la que hoy nos ocupa– desde el año —efectivamente— dos mil nueve; la que nos ocupa es de dos mil once.

Tenemos, entonces, trescientos treinta y nueve de la Cámara de Diputados, quinientas siete de la Cámara de Senadores, –minutas pendientes aún– en total ochocientas cuarenta y seis que están pendientes y que pasaron todos los procesos y todas las prórrogas que se han comentado por el Ministro y que vienen —justamente— en el proyecto.

Entonces, considero que el transcurso del tiempo no hace anacrónica a una minuta; al contrario, quien justamente protege las minutas es el artículo 72, inclusive en la fracción I, del artículo

72 habla del término “inmediatamente” cuando habla de la publicación, si hubiese querido decir el Constituyente, diría “inmediatamente en la Cámara revisora” y no fue así; habla de inmediatamente en cuanto a la publicación de las normas.

Ahora bien, coincido con el Ministro Juan Luis González Alcántara en relación con la confusión que existe entre una minuta y una proposición con punto de acuerdo, son cosas completamente distintas. Una protegida en la fracción I del artículo 72 y, la otra, en la fracción II —justamente— del mismo artículo donde hay distinción y en el artículo 184, numerales 1 y 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Ahora, en relación con las prórrogas, tampoco estoy de acuerdo con el proyecto cuando señala –de forma indebida– que se le otorgaron tres prórrogas pues, de conformidad con las propias disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, sólo se concedió una.

Es necesario aclarar: primero, la minuta fue recibida por la Cámara de Diputados el diez de noviembre de dos mil once, siendo turnada a la Comisión de la Función Pública con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública; segundo, el veinticuatro de noviembre del mismo año fue modificado el turno de la minuta para quedar en Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Función Pública y Justicia con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública; tercero, al inicio de la LII Legislatura, es decir, en septiembre de dos mil doce, la minuta fue returnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Transparencia y Anticorrupción y de Justicia con opinión de

Presupuesto y Cuenta Pública y, luego, —justamente— en diciembre de dos mil quince, como parte de un acuerdo bicameral que implicó la revisión de las minutas previas al dos mil doce que serán desechadas y cuyo anexo técnico fue publicado el tres de febrero de dos mil dieciséis, en esas minutas no se encuentra la que nos ocupa hoy; la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ratificó el turno —entre otras— nuevamente lo vuelve a turnar en dos mil quince a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, Transparencia, Anticorrupción y Justicia con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública; por ello, para el cómputo de los plazos de dictaminación, la Cámara de Diputados aplicó el artículo 182, numeral 4, de su Reglamento, que señala: “En caso de que el Presidente autorice la ampliación de turno de un asunto para dictamen, el plazo volverá a correr —dice el reglamento— a partir de que se notifique a las comisiones, con excepción de las iniciativas de carácter de preferente”.

Todo ello resulta que la minuta de la Ley Federal de Remuneraciones se recibió, sin que su cómputo pueda acumularse una prórroga inicial con el turno original a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, Función Pública y Justicia con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública.

Otra prórroga inicial con el nuevo turno de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de Transparencia, Anticorrupción con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública; y una nueva prórroga inicial de ratificación de turno de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, Transparencia con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública, derivado del acuerdo entre Mesas Directivas de ambas Cámaras en el año dos mil quince.

De ello resulta que el momento en que fue conocida por el Pleno de la Cámara de Diputados la minuta en comento sólo había recibido una prórroga, conforme a la aplicación literal y estricta del artículo 182, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, tampoco estimo que haya existido una violación al procedimiento legislativo por la supuesta tardanza en poner a consideración del Pleno la minuta en comento, debido a que el artículo 184, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que la Mesa Directiva tiene la potestad de establecer mediante acuerdo el procesamiento de la minuta ante el Pleno; el artículo en cuestión señala en forma expresa: “La Mesa Directiva establecerá un acuerdo para que iniciativas y minutas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva, en los plazos establecidos y una vez realizadas las prevenciones a que hace referencia este Reglamento, se presenten en sus términos ante el Pleno, para su discusión y votación”.

De la lectura de dicho dispositivo resulta que la Mesa Directiva tiene que establecer, previo a poner a consideración del Pleno las iniciativas y minutas con vencimiento de plazo, un acuerdo para que ello ocurra; cabe decir que dicho acuerdo no tiene plazo establecido para ser adoptado por la Mesa Directiva y está sujeto a que ésta —como órgano colegiado— logre los acuerdos correspondientes para ser concluido, lo que evidentemente ocurrió en la LXIII Legislatura; en este sentido, no es ocioso en lo absoluto hacer notar que, si bien el acuerdo no fue concluido por la anterior legislatura que terminó en agosto de dos mil dieciocho, fue en

cambio adoptado por la Mesa Directiva de la actual legislatura —la LXIV—, cuyos trabajos iniciaron en septiembre del dos mil dieciocho cumpliendo así lo dispuesto por el citado artículo 184.

En todo caso, el procedimiento previsto en el reglamento relativo a que la minuta con plazo vencido fuera puesta a consideración del Pleno en su términos, habiéndose adoptado previamente el acuerdo correspondiente de la Mesa Directiva al que se refiere el numeral 1 del artículo 184 se cumplió; además de lo anterior, cabe resaltar que de los hechos analizados en el proyecto, existe constancia de que la aprobación de la minuta en cuestión fue adoptada en forma democrática por la Cámara de Diputados, pues está demostrado que en la sesión del trece de septiembre del dos mil dieciocho, donde se votó dicho asunto, se respetaron las reglas del quórum de votación previstas en el reglamento durante la discusión y votación de la minuta llevada a cabo el trece de septiembre dos mil dieciocho y, según registros estenográficos de la sesión, participaron en el debate cincuenta y tres diputadas y diputados de todos los partidos: diecinueve de MORENA, once del PAN, seis del PRI, cinco del PRD, cuatro de Movimiento Ciudadano, tres del Partido del Trabajo, uno del PES y uno del PVEM, quienes expresaron posicionamientos y posturas, discutieron veintitrés reservas propuestas a modificación de las cuales, nueve fueron presentadas por legisladores y legisladoras del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, de Movimiento Ciudadano y del Partido de la Revolución Democrática.

Lo anterior derivó de la alta aprobación que obtuvo la minuta en cuestión, pues fue aprobada en lo general por cuatrocientos treinta

y tres votos a favor, nueve en contra y una abstención; por lo que hace a las reservas presentadas, éstas fueron aprobadas por doscientos cuarenta y seis votos y ciento once votos en contra.

Como puede constatarse, en ningún momento se afectó la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el Pleno de la Cámara de Diputados, lo cual se puede constatar tanto por el número de legisladores asistentes a la sesión, por lo que se cumplieron las reglas del quórum previstas en el reglamento, así como la alta votación que obtuvo la minuta en cuestión, en cuanto a la aprobación, en lo general, así como la participación de los diputados federales observada en la aprobación de las reservas que presentaron a discusión.

Finalmente, –como lo señaló la Ministra Norma Piña– si el ordenamiento en cuestión no resulta –como dice el proyecto– acorde al contexto histórico, social y económico que lo rige, ello en sí mismo no constituye un motivo para declarar la invalidez de una norma de carácter general, sino sólo en el caso de que dicha discordancia histórica, social y económica, derive en una contradicción entre la norma impugnada, respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, del Texto Fundamental. Es cuanto, Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente. Señoras, señores Ministros, he escuchado con

mucha atención las intervenciones que van hasta ahora. Voy a dar mi punto de vista basado en mi convicción constitucional y legal, consciente –creo que todos– de la importancia que tiene que exista la ley que precisamente regule los artículos 75 y 127 constitucional; creo que en eso no hay duda.

Tanto la Comisión Nacional los de Derechos Humanos como los senadores accionantes sostienen que el ordenamiento combatido es producto de un procedimiento legislativo que no respetó lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal ni las disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, lo que trascendió de manera fundamental al decreto combatido.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo hizo de manera genérica ante este Tribunal, apelando a que, por ser una cuestión de oficio, se analizaran los antecedentes legislativos para determinar lo conducente. La Ministra Piña Hernández ha subrayado que el criterio de este Pleno es que es una cuestión de oficio; consecuentemente, creo que los Ministros estamos en cierta libertad para, atendiendo a esto, dar nuestro punto de vista.

Por su parte, los senadores plantearon concretamente la invalidez del proceso legislativo en su totalidad, alegando ciertas violaciones concretas en los términos señalados en el proyecto que discutimos.

Consecuentemente, este Tribunal Pleno, con base en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, –en mi opinión– debe analizar cómo se desarrolló el proceso legislativo

para determinar si efectivamente se dieron en él violaciones graves con fuerza invalidante, corrigiendo, en su caso, los errores que se adviertan en la cita de los preceptos invocados y supliendo los conceptos de invalidez planteados en las demandas.

Por tanto, debo iniciar diciendo que –y subrayo– este asunto –hasta ahora– es inédito por sus características y condiciones excepcionales, por el trámite a que se le sujetó, el tiempo que transcurrió entre la recepción de la minuta de la Cámara de Senadores sobre la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el de su discusión y aprobación en la Cámara de Diputados, así como los contenidos normativos, reglamentarios que –finalmente– estableció para cumplir con su objeto principal, en particular, con lo ordenado en los artículos 75 y 127 constitucionales.

Por la importancia que tiene este asunto, me tomaré unos minutos más de lo que suelo hacerlo para fijar mi posición. He sostenido reiteradamente que, solamente cuando existen violaciones graves al procedimiento legislativo, se justifica la invalidez de una norma general, máxime cuando se trata de invalidar en su totalidad un decreto.

Tal como lo sostuve durante los debates de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y en el voto particular que suscribí con otros Ministros, en él señalamos: “el criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes, en caso de que hayan existido, estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de

resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo democrático”.

Con respecto al proyecto que presenta el Ministro Pérez Dayán, me separo de algunas de las consideraciones, –como lo han hecho, no lo repito–; en caso necesario, todo esto lo reflejaría en un voto concurrente para no excederme más en el uso de la palabra; creo que también introduciré algunos elementos nuevos y diferentes a los señalados, atendiendo a lo que señalen las dos acciones.

Considero que es necesario, como preámbulo, identificar el marco normativo que rige al Congreso de la Unión y, en específico, al procedimiento legislativo, por sus características especiales, para poder hacer el escrutinio constitucional sobre las violaciones alegadas en una acción de inconstitucionalidad; y señalo esto porque el reglamento legislativo, en todo el derecho comparado, desde la Revolución Francesa, ha tenido una característica muy peculiar, y recordarán que, en nuestro sistema constitucional, durante muchos años el Congreso se reguló solamente –precisamente– por el reglamento para su gobierno interior fue relativamente, hace poco tiempo que esto se modificó en los siguientes términos.

Ese marco se compone, conforme a nuestro orden jurídico actual y reconocimiento expreso, en la ley del Congreso, en los reglamentos, y deriva del artículo 72 constitucional directamente, por las disposiciones previstas en la Constitución, –y en esto

comparto alguna parte en lo que señaló el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena— pero también la ley del Congreso y los reglamentos respectivos, que hoy en día son tres, sigue vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, por disposición expresa del proceso legislativo que se siguió, no regula nada que corresponda a los procesos legislativos y lo que se dejó a los dos reglamentos: de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados; y si se revisan estos reglamentos, verán que tienen diferencias en muchos aspectos; se le dejó, por tanto, a las Cámaras el derecho de autorregularse, precisamente para cumplir lo que señala el artículo 72, en función de que, obviamente se discutirá — sucesivamente aquí se ha hablado extensamente de eso— coincido fundamentalmente con lo que se ha dicho en ese aspecto.

Pero también observándose la ley del Congreso, que hoy en día no tiene normas reglamentarias del proceso, es una Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que rige su organización y funcionamiento internos, y sus reglamentos respectivos sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones, esto —en mi opinión— le da a los reglamentos una jerarquía diferente a todos los reglamentos que existen en nuestro sistema jurídico.

El artículo 72, al reconocer esto, les fija competencias específicas en ordenamientos específicos a las dos Cámaras del Congreso, los cuales tiene que ser respetados, desde mi punto de vista. En esta tesitura, es importante destacar dos puntos que se advierten de los trabajos legislativos que dieron origen al reconocimiento

constitucional del Reglamento de la Cámara de Diputados, en primer término, en dichos antecedentes se reconoció que el reglamento constituye una especie de extensión de lo ordenado en el artículo 72 de la Constitución Federal, y presenta una jerarquía igual a la de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la del Reglamento General, así se dijo expresamente en el dictamen correspondiente y cito textual: de esta manera, el marco jurídico del Congreso estaría dispuesto de manera que, en primer orden, estarían las disposiciones constitucionales, en un segundo orden, pero en igualdad de jerarquía normativa, estarían al mismo tiempo la Ley Orgánica del Congreso, que establece órganos y facultades de las Cámaras, y el Reglamento del Congreso, que estipula los procedimientos que las Cámaras deben normar de manera conjunta y, finalmente pero en la misma jerarquía, los reglamentos autónomos de cada Cámara, que tendrían aplicación prelatoria en atención a su especialidad; es cita textual del dictamen que produjo esta reforma por la cual los reglamentos tomaron esta categoría.

En segundo lugar, la creación del Reglamento de la Cámara de Diputados fue aprobada precisamente para ordenar y precisar los tiempos de dictamen y discusión y evitar que fueran —cito textualmente la palabra que se usó— “congeladas” las iniciativas y minutas presentadas, como se advierte de la siguiente transcripción de parte de la exposición de motivos del dictamen de la Comisión respectiva, en donde se analizó el tema de la reforma constitucional y que se publicó en la Gaceta Parlamentaria del quince diciembre de dos mil diez. Aquí se dijo: en el proyecto del reglamento, se recoge esta aspiración de los “petistas” —seguramente se referían al grupo parlamentario del PPS, no lo

sé— con la modalidad de que se ha denominado iniciativa con vencimiento de plazo, lo que significa que, si una comisión no dictamina en el plazo de cuarenta y cinco días que se le otorga, o dentro de las prórrogas que la propia Comisión solicite a la Presidencia de la Cámara, dicha iniciativa pasará en sus términos a ser discutida y votada en el Pleno.

Como se advierte, la figura de la iniciativa con vencimiento de plazo se convierte en un gran instrumento parlamentario que elimina la congeladora legislativa. De modo que ni el artículo 72 constitucional o el Reglamento de la Cámara de Diputados otorgan una facultad irrestricta o atemporal al legislador para no dictaminar una iniciativa, se previó la creación de un sistema legal y reglamentario en el que se fijan plazos específicos para legislar, que se evidencia con el uso de la palabra “intervalo” que se da en el párrafo primero del precepto constitucional referido, y que la Real Academia Española de la Lengua define como: “Espacio o distancia que hay de un tiempo a otro o de un lugar a otro”.

Este sistema normativo atiende a una lógica en la que se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria, sea a través del conveniente resguardo de proyectos de ley para su discusión, o su discusión sin cumplir los requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del proceso legislativo.

En este sentido, considero que, en el caso particular, existe una violación seria al proceso legislativo y al artículo 72 constitucional por la suma de incidencias que se dieron a lo largo de más de siete años transcurridos entre la fecha en que la Cámara de Diputados recibió la minuta del Senado de la República de esta

ley, el nueve de noviembre de dos mil once, y la fecha de aprobación final de la ley, el trece de octubre de dos mil dieciocho, durante el cual se violaron diversos artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados —como lo refiere el proyecto—. Hay constancia de que en el presente caso se otorgaron tres prórrogas de manera indebida.

Con mucho respeto a lo dicho por quienes me antecedieron en el uso de la palabra, fueron prórrogas, independientemente de las condiciones en las que se dieron y, si no, no se hubiera hablado de prórroga en el caso estricto del marco del reglamento.

Del contenido de los preceptos 95, 183 y 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados se advierte una prohibición expresa para que no se otorgue más de una prórroga a las comisiones correspondientes para dictar una minuta —artículo 95, numeral 2, de la fracción I, del reglamento. Aquí se hizo una interpretación muy interesante de lo que se puede entender por esto; con todo respeto, tengo otra y es la que estoy sosteniendo. Si bien esto pudiera configurarse como una violación legislativa, podría entenderse que el otorgamiento de otra prórroga no genere por sí mismo una aplicación lo suficientemente grave para invalidar el decreto respectivo, pues la única consecuencia que señala el reglamento respecto a la falta de dictámenes es la preclusión de las facultades de la comisión legislativa para dictaminar y, en consecuencia, la minuta tendrá que ser discutida por el Pleno de la Cámara de Diputados, como se desprende de los artículos 89 y 95 del reglamento citado.

El otorgamiento de prórrogas para el dictamen de un asunto pudiera, inclusive, ser plausible cuando existe una razón verdaderamente fundada para ello, como puede ser la finalidad de obtener un consenso entre las diversas fuerzas políticas representadas ante el órgano legislativo respecto de un asunto muy importante o para el caso, para adecuar ese proyecto a las condiciones jurídicas que existen en el momento en que se va a discutir y aprobar, para hacerlo acorde y no incurrir en faltas graves por no actualizar su contenido normativo; incluso, en el caso particular pudiera entenderse comprensible que se hubiera otorgado una segunda prórroga, en vista de que –precisamente– hubo un cambio de comisiones, debido también a que, durante todo este tiempo, se fue modificando el número de comisiones, los nombres de las comisiones, etcétera; consecuentemente, podría entenderse.

Sin embargo, se otorga una tercera prórroga que venció el veintinueve de abril de dos mil dieciséis; en consecuencia, podría considerarse que el otorgamiento de tres prórrogas sin que se hubiera producido un dictamen por las comisiones responsables es una violación clara a las reglas que rigen el procedimiento legislativo establecido en el reglamento de la Cámara. Entiendo que haya prácticas legislativas que pudieran estar permitiendo esto de manera importante; sin embargo, creo que jurídicamente nuestra obligación es resolver conforme al marco legal establecido.

Ahora bien, a pesar de que se reconociera esta flexibilidad extrema en la aplicación de normas o reglas para la labor legislativa, –en mi opinión– esto no puede generar una inactividad

indefinida del órgano ni que no lo anterior implique – necesariamente– que los plazos para legislar no deban acatarse o carezca de alguna consecuencia su incumplimiento; por supuesto, esto se tiene que definir a la luz de cada caso en concreto, como debemos hacerlo, en este que discutimos.

Lo anterior se agrava –en mi opinión– en el presente caso, puesto que, conforme al reglamento de la Cámara, el presidente deberá emitir la declaración de publicidad a más tardar dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir el dictamen haya precluido; lo que tampoco se hizo, en su oportunidad, en ninguna de las tres prórrogas.

De igual forma, la omisión de publicación en ese plazo trascendió finalmente, pues al haberse aprobado en su términos sin dictaminación alguna y prácticamente sin discusión, no consideró los trascendentales cambios constitucionales y legales que tuvieron lugar durante el tiempo transcurrido y que, lógicamente, debieron haber sido tomados en cuenta para hacer oportunamente los ajustes necesarios a la minuta que contenía la reglamentación sobre percepciones de los servidores públicos, máxime el tiempo – de más de siete años– transcurrido entre que llegó a la Cámara de Diputados y que pasó a su discusión y votación.

En otro aspecto, si bien las reglas democráticas presumen que puede existir flexibilidad para aplicar las normas que rigen el proceso legislativo, no puede llegarse –en mi opinión y respetando cualquier otra– al extremo de que se elimine la posibilidad de una discusión en que se garanticen los extremos mínimos que ha señalado este Tribunal Pleno como garantía del debido proceso,

entre los cuales se encuentra el derecho de las minorías a ser escuchadas, no nada más de participar en el proceso, sino de ser verdaderamente escuchadas.

En este caso, se analizó esta minuta que nunca se dictaminó en comisiones en más de siete años, y que hubo dos previas a la última prórroga que, obviamente, dentro de nuestro sistema constitucional, procesal y legal, establecido por la propia Cámara en uso de su derecho de autolimitación y autodictaminación de sus propias normas, no lo hicieron.

Así, la regla del artículo 95 del Reglamento –interno– de la Cámara de Diputados, que establece que la declaratoria de publicidad de la minuta debe emitirse a más tardar dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir el dictamen de la comisión hubiera precluido, y dos sesiones después de su publicación, deben incluirse, además, en el orden del día para su discusión y votación, es parte de una lógica democrática que permite la participación efectiva de todos los actores en el proceso deliberativo en un determinado tiempo y, por ende, genera una limitación para el manejo discrecional de la agenda legislativa.

Por otra parte, en el debate final ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el trece de septiembre, se dispensó la lectura del dictamen, y si bien se permitió el planteamiento de una moción suspensiva –que se presentó– y las reservas para la discusión de prácticamente todos los artículos del decreto por parte de los grupos minoritarios, todas fueron –sin excepción– desestimadas por la mayoría de sus integrantes en votación económica, y sin

una verdadera discusión de los contenidos de lo planteado para discutir en el Pleno de la Cámara.

Asimismo, durante la participación de integrantes de los distintos grupos parlamentarios en la discusión de la minuta, en lo general, todos coincidieron en la importancia que tiene esta ley y la necesidad de establecer reglas claras, pero –también– se alegó su desactualización y las omisiones importantes de que adolecía por no haberse actualizado su contenido normativo en más de siete años; esto se reconoció –inclusive– por algunos de los diputados pertenecientes al grupo mayoritario.

La falta de debate abierto respecto de las reservas que se plantearon –sin duda– tuvo como resultado que se aprobara una minuta que había perdido vigencia en varios aspectos, en vista de los múltiples cambios legales aprobados en diversas legislaturas, y para lo cual era necesario –quizás indispensable– que se perfeccionara y actualizara en varios de estos aspectos; curiosamente –como aquí se señaló, en otro sentido– esto generó una reforma tan amplia a la ley poco después de su expedición. Por estos motivos y otros que se refieren en el proyecto y que no toco por estar ahí –como dije al principio–, se puede considerar que hubo violaciones graves a los artículos 72 y al Reglamento de la Cámara de Diputados, pues se incumplió con lo expresamente señalado en ese reglamento y, en particular, en lo relativo a los tiempos e intervalos para el trámite de la minuta que se recibió, aprobada por la Cámara de Senadores; normas y reglas con que se busca proteger la existencia del debido proceso legislativo, como lo ha señalado este Tribunal Pleno, máxime cuando las normas y reglas relativas al proceso legislativo se las autoimpuso

libremente el mismo órgano legislativo, en atención a su facultad constitucional de regularse.

Además, en el caso, la inactividad que se dio durante las legislaturas previas y la falta de acatamiento de las reglas para someter la minuta al Pleno de la Cámara de Diputados generaron un estado sumamente restrictivo de las condiciones del debate que –sin duda– afectaron y limitaron –de manera trascendente– las condiciones de igualdad para la discusión de la minuta, en detrimento de la participación de las minorías legislativas; insisto, todas las propuestas fueron desechadas en votación económica, pues la falta de la posibilidad de ese debate abierto sobre los planteamientos de las minorías respecto de los problemas que tenía la minuta, al no haber existido dictamen alguno de comisiones que, conforme al reglamento, es el documento en el que se presenta una opinión técnica calificada respecto del contenido de una iniciativa y la cual debe reunir todos los requisitos del artículo 85 del reglamento –que no mencionaré, en obvio tiempo–, resultaba necesario tener un debate más abierto –en mi opinión– y extenso para valorar las diferentes posiciones y planteamientos, en aras de una mejor legislación.

Todas las irregularidades antes señaladas –en mi opinión, y con pleno respeto, lo reitero, a las que se han dado en contra del proyecto que discutimos– son de entidad invalidante de la ley impugnada, por ser violatorias de los principios de legalidad, debido proceso legislativo y el de respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, ello tiene o debe tener como consecuencia –en mi opinión– que se invalide el decreto por el

que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Franco. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias, señor Ministro Presidente. Cuando analizamos en este Tribunal Pleno, en estas acciones de inconstitucionalidad, el tema de causales de improcedencia, manifesté que, en este caso, deberían desestimarse porque existe una impugnación al proceso legislativo que hacía necesario su estudio en forma previa, pues se impugna un vicio de origen que, de resultar cierto, llevaría a invalidar toda la ley, incluyendo las reformas posteriores porque, de lo contrario, el Tribunal Pleno estaría admitiendo de forma tácita que una reforma posterior a un ordenamiento legal puede convalidar los posibles vicios procedimentales que haya tenido.

Señalé que había esta circunstancia y que —para mí— había una violación al procedimiento legislativo; de la misma manera, me parece que no cumple el ordenamiento en cuestión el mandato reglamentario que impone el artículo 127 de la Constitución, en su fracción VI, que será motivo de otro considerando de este debate.

Pero con respecto a esto, he escuchado con mucha atención el muy detallado análisis que del proceso —en particular— ha hecho el Ministro Franco, y también la reflexión constitucional dura que ha hecho el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena; tengo una reflexión que —ciertamente— es coincidente en muchos sentidos con éstas.

Ha sido criterio de este Tribunal Pleno considerar que las violaciones al procedimiento legislativo son inconstitucionales si las mismas son contrarias al principio de libre deliberación democrática para todas las fuerzas políticas, que rige un organismo legislativo.

En el presente caso, nos encontramos frente a una problemática distinta, en la cual existieron diversas violaciones al proceso legislativo pero que, desde mi perspectiva, configuran violaciones que violentan el ejercicio de las competencias de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

De conformidad con el artículo 72 de la Constitución, en su apartado A, el proceso legislativo sigue una secuencia lógica, en la cual una Cámara aprueba un proyecto de ley o decreto y lo remite a otra para su revisión y/o aprobación. En mi opinión, debe entenderse que esta revisión debe ser realizada —como se dice— de manera sucesiva, que —obviamente— está vinculada con el concepto de “intervalos” que se plantea en el artículo 72, esto lleva a que se realice dentro de la misma Legislatura; en caso de que no sea así, se debe tener como rechazado el proyecto.

El proceso de creación de una ley es de carácter bicameral, en la cual cada una de las Cámaras tiene funciones constitucionales distintas y diferenciadas; nuestro proceso legislativo —como decía— es de carácter bicameral y responde a la necesidad de atemperar propuestas de leyes o decretos que pueden ser —retomando términos usados aquí antes— impertinentes.

Ahora bien, el órgano que debe aprobar las leyes es el Congreso, entendido no sólo como la suma de ambas Cámaras en un proceso compartido, sino como un órgano distinto con una temporalidad finita en su integración, en términos constitucionales, en atención a las elecciones y los períodos ordinarios de sesiones.

El Congreso existe –en este sentido– cuando están dos Cámaras constituidas y funcionando; por tanto, el Congreso se integra por períodos de tres años, que corresponden a cada Legislatura.

El proceso legislativo previsto en el artículo 72 se entiende como una competencia del Congreso y no de cada Cámara, por lo tanto, la actividad legislativa durante un Congreso –en una Legislatura– se debe entender como terminada al momento que empieza otra Legislatura del Congreso.

La aprobación de un proyecto de ley o decreto se debe dar durante la duración de la Legislatura del Congreso, sin que sea posible –a mi juicio– considerar que existen proyectos revisables una vez que ha terminado la integración de la Legislatura del Congreso en específico; además, desde una perspectiva de participación democrática, no se entiende la aprobación de leyes que fueron votadas por un Congreso que tiene diversa composición política en una Legislatura respecto de otra.

Por tanto, concuerdo en que el procedimiento legislativo está viciado y dio como resultado una ley que no guarda congruencia con el marco constitucional y legal actual. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Siguiendo la técnica o la argumentación que se presenta en el proyecto, voy a hacer —primero— estas relativas referencias al proyecto.

Estoy de acuerdo —desde luego— con la propuesta, en el sentido de que se debe determinar una invalidez total del ordenamiento por la violación al procedimiento legislativo.

Como se señala en el proyecto, la Cámara de Senadores envió la minuta con proyecto de decreto a la Cámara de Diputados desde noviembre de dos mil once.

No obstante, la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados, a la fue turnada, omitió elaborar el dictamen respectivo, a pesar de que esa facultad se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con el artículo 182, numeral 1, de su reglamento y, que, además, se aprobaron tres prórrogas para realizarlo, cuando el propio reglamento establece que el plazo sólo puede ampliarse una vez.

Además, el artículo 95, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé que, ante la falta de dictamen, la minuta sea puesta a consideración del Pleno, emitiéndose para ello una declaratoria de publicidad; sin embargo, la norma establece que ello debe realizarse, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya

precluido, plazo que la Cámara de Diputados –en este caso– tampoco atendió, pues la última prórroga terminó el veintinueve de abril de dos mil dieciséis, mientras que la minuta se puso a consideración del Pleno hasta dos mil diecinueve.

¿Por qué son importantes estas cuestiones? Porque no se trata simple y sencillamente de una serie de reglamentos o de leyes internas del Congreso que pudieran calificarse como violaciones sin importancia o que la suma de todas ellas no lleva a ninguna conclusión invalidante.

Pienso que, conforme al artículo 72 constitucional, tiene la importancia que el Constituyente le dio, precisamente al introducirlo como condiciones del proceso legislativo en el texto del artículo 72, como ha sido aquí mencionado en muchas ocasiones.

Desde luego, esto no tiene una finalidad –en sí misma– de atender a un reglamento –desde luego lo tiene, desde el punto de vista de legalidad, como lo acaba de señalar el Ministro Franco–, sino también desde un punto de vista del principio deliberativo democrático, por eso están en la Constitución, en el artículo 72, esas condiciones para que se hagan. No podemos decir que, la violación a todos estos reglamentos tiene una suma cero y que, por lo tanto, no tiene importancia que se hayan desfasado o incumplido.

Estas omisiones de la Cámara de Diputados ocasionaron un desfase no de uno, dos o tres años, sino –como decía el Ministro Gutiérrez– de tres Legislaturas –seis años o más, casi siete años–,

en las que se hizo un desfase de una aprobación para una iniciativa de ley por la Cámara de Senadores y su aprobación por la colegislatura, que dio lugar, además, a que se aprobara una propuesta que fue elaborada –como se dice en el proyecto – bajo un contexto jurídico muy diferente, lo que en mi opinión resulta claramente contrario al artículo 72 de la Constitución Federal, especialmente porque tiene un impacto negativo sobre el proceso deliberativo que dio lugar al ordenamiento impugnado.

Esto es, no se trata simplemente de cumplir plazos, se trata de cumplir una garantía constitucional del proceso deliberativo que debe tener el Congreso al emitir normas generales.

Esto es fundamental. No es despreciando el reglamento y sus leyes, sino que se trata, precisamente, del cumplimiento de condiciones establecidas por nuestra Constitución en el artículo 72; en ella se establece que las leyes deben transitar por un procedimiento sucesivo y, como se ha dicho, si bien gramaticalmente puede entenderse de distintas formas el “sucesivo”, se entiende aquí o se debe entender que se haya dado un procedimiento continuo, en donde todas las fuerzas políticas puedan participar, donde se escuchen las razones y, finalmente, se llegue a una solución legislativa que no puede estar interrumpida indefinidamente ni hasta a ver cuándo. Por más que haya muchas en semejantes condiciones, como se ha mencionado –quizá pueda haber ochocientas, eso no sabemos si será bueno o será malo–, la cuestión es que lo importante es que haya una continuidad en el proceso legislativo que permita un verdadero sentido deliberativo de todas las fuerzas políticas que participan en ella.

Ahora bien, en el caso, ninguno de estos límites temporales fue atendido por la Cámara de Diputados, por lo que no es posible considerar que la Ley Federal de Remuneraciones sea producto de un proceso de deliberación razonablemente continuo entre las Cámaras del Congreso de la Unión, como sin duda establece y, por tanto, exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige.

Incluso, estimo que la transgresión al principio de deliberación democrática, derivado de la demora en que incurrió la Cámara de Diputados fue tal que durante ese lapso hubo importantes modificaciones en el orden jurídico nacional, que evidentemente no pudieron ser tomadas en cuenta en la decisión aprobada por la colegislatura, siete años después.

Circunstancia que, en todo caso —y de insistir en ello—, debió haber dado lugar a un nuevo proceso de debate en el que intervinieran una vez las dos Cámaras. Para mí, no hay duda alguna de que el hecho que la Cámara de Diputados haya retomado el trámite de una minuta aprobada en un contexto jurídico, económico y social distinto implica pasar por alto el deber constitucional de dar intervención a los integrantes de la Cámara de Senadores, a fin de pronunciarse sobre la propuesta en el contexto actualizado y aplicable en el que surgió en la otra Cámara legislativa, para que el resultado final sea producto de un auténtico proceso deliberativo sucesivo y, por tanto, democrático en el que se garantiza el derecho de los representantes, incluyendo —desde luego— las minorías de participar en el diseño de la ley en cuestión, tomando en consideración las condiciones

aplicables en el momento de determinado proceso legislativo que, al dividirlo, al separarlo en el tiempo en tal forma, pierde totalmente su sentido.

Por tanto, considero que estas irregularidades en el procedimiento legislativo no pueden subsanarse con la discusión y aprobación de la ley de la Cámara —como se hizo— siete años después, contra la norma, sin prórrogas válidas y sin respetar el principio sucesivo que exige la Constitución para garantizar la congruencia del proceso legislativo democrático, con lo que se impidió la constitucional, legal y debida intervención de la Cámara de Senadores en el diseño de la ley en el contexto aplicable, sin interrupciones.

No creo que el hecho de que se haya modificado la ley —como lo sabemos— en abril de este año, haga que, por eso, convalidemos las faltas al proceso legislativo adecuado, porque las modificaciones —como dije en su momento, en las sesiones anteriores— se hacen sobre una ley que precisamente es la plataforma que permite hacer las reformas a la ley, de tal modo que están vinculadas y no pueden subsanarse o convalidarse por el hecho de que —ahora— se hizo una reforma a la ley y, por lo tanto, no pudiéramos analizar el proceso legislativo de origen, en el que se basan no sólo el texto original, sino las reformas posteriores.

En ese sentido, reitero mi apoyo al sentido del proyecto, con —quizá— algunas otras razones y reconociendo las que se han expresado aquí, quienes han apoyado también el sentido del proyecto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Piña, para una aclaración.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más —en función de la alusión personal— porque se han escuchado opiniones muy interesantes y que no habían sido planeadas en este Pleno, por eso es importante esta discusión y este asunto, porque quiero aclarar: no me refería a que no fueran importantes, a lo que me refería es que en esta Suprema Corte se hizo la división por criterio —incluso antes de que yo llegara— en que podían haber violaciones al procedimiento legislativo pero, para analizar si se daba la violación al procedimiento legislativo que llevara a invalidar toda la ley, era necesario —como dijo el Ministro Franco y creo que todos lo compartimos— que esas violaciones al procedimiento fueran invalidantes y se fijaron los parámetros de esas violaciones invalidantes: que afectaran la deliberación democrática; por lo tanto, ¿qué dijo esta Corte? Y ese es el parámetro: puede haber muchas violaciones formales que no sean invalidantes y eso no nos va a llevar a anular la ley por vicios en el procedimiento.

Por eso decía: la suma de muchas invalidantes no me va a llevar a invalidar el proceso legislativo porque, por sí mismas, no son parámetros de invalidez del proceso.

Me parece muy interesante la discusión porque, como comenté desde que se estableció de oficio el análisis del proceso legislativo, revisamos —en mi ponencia— los procesos legislativos, y en esos procesos legislativos de las diversas acciones que hemos analizado existen estos tipos de vicios que

clasifiqué como no invalidantes, porque no afectaban los parámetros; sin embargo, no me referí a ellos porque no estaba fijado como parámetro por este Tribunal Pleno; a partir de esta discusión tan interesante se están fijando nuevos parámetros para las violaciones invalidantes, y eso es lo importante ¿qué parámetros vamos a tomar en cuenta?, porque de oficio los estamos revisando.

En las acciones que les comenté —creo que todos las revisaron—, nadie comentó nada en función de que si había o no violaciones invalidantes, en violación a prórrogas, en violación a que no se había discutido con suficiente tiempo, —eso nadie lo comentó— y nos fuimos a los conceptos de invalidez; pero es muy importante esta discusión, porque a partir de ahora, fijaremos un nuevo criterio y así se analizarán —en caso de que la mayoría lo decida así— o que sea criterio de mayoría, aunque no se logre la votación para la acción, se está fijando un criterio de mayoría muy interesante para así analizar la violación al procediendo de oficio en todas, porque estamos viendo otro parámetro. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señora Ministra. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. De manera muy breve. Quisiera iniciar señalando que comparto la conclusión del proyecto —en este punto—, pero no la consideración en la que se sostiene que existe una violación trascendental al procedimiento legislativo debido a que la minuta con proyecto de decreto —a que nos hemos

referido— no fue dictaminada dentro del período ordinario de sesiones en que fue presentada, como lo exige el numeral 2 del artículo 184 del reglamento; esto en razón a que —como se ha señalado en esta sesión— el mencionado artículo 184, numeral 2, estimo que no resulta aplicable al caso concreto, en tanto se refiere a una cuestión diversa, como es una proposición y no a una minuta de ley enviada por la Cámara de Senadores —como Cámara de Origen— a la Cámara de Diputados —como revisora—, sino que se refiere a propuestas relativas a puntos no legislativos y, en esa medida, creo que no podríamos sustentar esta violación en ese precepto del reglamento de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, coincido con la conclusión en el sentido de que, tal vez por consideraciones distintas —comparto muchas de las que expresó el Ministro Fernando Franco—, me parece que hay una violación directa del artículo 72 de la Constitución Federal. Se ha señalado que el término “sucesivamente”, que se contiene en este precepto de la Constitución, no implica que la discusión en las Cámaras sea inmediatamente una después de la otra; y en eso coincido, creo que el vocablo no puede llegar hasta el extremo de interpretarse en el punto de que debe ser “inmediatamente”, pero creo que hay una connotación temporal importante en el artículo 72 constitucional cuando señala que “debe observándose” “la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”; creo que no hay base constitucional para sostener que una minuta que llega de una Cámara a la otra pueda estar ahí por un tiempo indeterminado, hasta que finalmente considere oportuno discutirse.

Se ha dicho aquí; en este caso son casi siete años —creo que por un mes de diferencia no se completan los siete—, y me parece que esta situación —en este caso concreto, en el caso que estamos analizando— resulta contraria al texto directo de la Constitución, no necesariamente por la interpretación del término “sucesivamente”, sino porque no se compadece de los intervalos que la Constitución mandata que se establezcan en la normatividad secundaria y que, en este caso, se ha visto; sea una prórroga o varias, lo cierto es que la última o la única que se había concedido estaba vencida para el momento en que se discutió esta minuta en la Cámara respectiva, en el Pleno de la misma. En fin, para no ser reiterativo, aquí culminaría manifestando que estoy a favor del proyecto, por consideraciones distintas en este punto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pardo. Señor Ministro Javier Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. De acuerdo a los precedentes de este Máximo Tribunal, también hay los dos más significativos, ambos emitidos antes de que perteneciera o integrara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se extraen cuatro —entiendo— elementos constitutivos que debemos considerar una violación que trasciende, una violación que invalida una norma legislativa.

Desde luego que en ambos precedentes se estudiaron violaciones legislativas que habían ocurrido en los distintos procesos, y la Suprema Corte desarrolló esta doctrina interpretativa sobre las violaciones constitucionales y dice: bueno, puede haberlas,

reconoce que en el debate parlamentario, en esa interrelación de fuerzas políticas cotidiana siempre hay este tipo de violaciones y, entonces, establece estos cuatro parámetros. ¿Cuáles son? Que se aprueben por el quórum previsto por la Constitución o por la ley; el segundo, que se aprueben con el número de votos requeridos; o sea, el primero es el quórum de asistencia exigido; después, el número de votos requeridos; dos terceras partes o mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno; uno de índole mucho más subjetiva que los dos primeros, que es que no impidan el debate parlamentario, es decir, que no se impida la participación de una fuerza política que esté representada en el Congreso, de tal manera que no pueda exponer sus razones o participar, sea en comisiones o en el Pleno; y la cuarta es que la votación sea pública.

Es cierto que aquí ha quedado constancia de que hubo violaciones al proceso legislativo; para mí, son dos las violaciones que ocurrieron: la primera, es que efectivamente el reglamento dice que no hablamos de una prórroga; y la segunda, es que una vez que venció la prórroga, efectivamente, –como aquí se ha señalado– pasó mucho tiempo entre la vigencia –digamos– de la prórroga y la regla de la publicación en el Pleno, dos sesiones antes para que todos tuvieran conocimiento.

Quiero señalarles –y esto lo habíamos compartido–: este Reglamento de la Cámara de Diputados se expidió el cuatro de diciembre de dos mil diez; el trece de octubre de dos mil once hubo un acuerdo de la conferencia en esta Cámara respecto de qué hacer con las iniciativas pendientes de dictamen y, acordando

su desechamiento, la Gaceta del catorce de febrero de dos mil doce da cuenta de una primera prórroga.

Con la nueva Legislatura –la LII–, el cuatro de enero de dos mil trece la Gaceta de la Cámara de Diputados da cuenta con esa prórroga y extiende otro plazo; el primero de abril de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados desecha las minutas recibidas antes del primero de septiembre de dos mil nueve no dictaminadas, pero dejó –como señaló quien me precedió en el uso de la palabra– las que consideraba que tenían que ser o pasar al Pleno para su aprobación.

Con una nueva Legislatura, –la LIII– el veintiuno de diciembre de dos mil quince la Gaceta da cuenta de la nueva prórroga, y el tres de febrero de dos mil dieciséis. la Mesa Directiva vuelve a acordar –insisto, con otra nueva Legislatura –desechar las minutas recibidas antes del primero de septiembre de dos mil doce que no estuvieran dictaminadas, y cuáles conservaba; y, entonces, va conservando y va desechando las minutas.

Por último, la actual Legislatura, el catorce de septiembre de dos mil ocho hace la declaratoria de publicidad con las dos sesiones previas a que se discutiera esto en el Pleno.

Me parece, entonces, que las violaciones, así sea por el transcurso del tiempo y que es una violación que no está hasta el día de hoy en los precedentes de este Máximo Tribunal y que nos llevaría –me preocupa un poco el precedente– a ver en los distintos casos “qué tanto es tantito” –lo digo con el mayor respeto–, ¿cuál va a ser el plazo o el parámetro?, aquí hay –

finalmente— una actuación sucesiva de las distintas legislaturas, en el análisis de qué hacer con cada una de las minutas que fue recibiendo y dando cuenta de cuál se estaba prorrogando; es cierto, ahí hay una violación procedimental porque, en estricto sentido, no había más que la posibilidad de una sola prórroga.

Pero una vez analizado esto, se cumplen los parámetros que — hasta el día de hoy— este Máximo Tribunal ha dado para considerar que hubo o no una violación que trascienda y que lleve a anular la norma; —respetuosamente— no comparto el hecho de, sólo por citar un ejemplo, el que se hayan desechado las reservas en votación económica, —una vez presentadas en la Cámara de Diputados o en el Senado— es un uso cotidiano, sobre todo, en quienes hemos —en el pasado— participado estando como espectadores en estos procesos, que hay reservas que son doscientas, que son quinientas, que llevan toda la noche de discusión y se van desechando de manera económica.

Entonces, conforme al artículo 72 constitucional, efectivamente hay esta remisión a decir en los plazos que se señalen, pero no los fijó y, en ese momento, me parece que al no haber estado establecidos estos plazos en la Constitución para que podamos decir: aquí está la violación constitucional, me parece que estas violaciones no podemos señalar que trascienden.

Estaba pensando —porque han sido interesantísimas, las brillantes intervenciones de todos quienes me han precedido en el uso de la palabra pero— ¿qué pasaría, por ejemplo, en un veto que no se supera en una Legislatura, tres Legislaturas después se supera, no es válido? No, no lo sé, pero creo que sigue siendo válido; sí,

ahí está ese proceso legislativo pendiente y una Cámara –así sea nueva– decide superarlo, entonces superará el veto, y no podríamos decir: no, porque ese veto se interpuso hace dos o tres Legislaturas.

Diría, al contrario, un desechamiento que no está permitido por la ley, eso sería inconstitucional; en el pasado la Ley Orgánica del Congreso de la Unión llegó a señalar esta precisión: todas las minutas no dictaminadas, cuando llegue la nueva Legislatura se –decía algo así como– convierten en meras propuestas, dando la oportunidad a que la nueva Legislatura no se sintiera obligada; esa era la razón, pero lo decía la ley: para que no te sientas obligada, se convierten en proposiciones y la puedes retomar y transfórmala en iniciativa, pero era un texto expreso que después –precisamente–, dentro de los debates políticos del Congreso, se decidió que no era un buen esquema y lo suprimieron de la ley del Congreso esta prohibición.

Por lo tanto, en mi posición va a ser limitarnos, o la propuesta sería continuar con estos cuatro criterios que ha sostenido el Pleno, algunos muy objetivos como el quórum, una vez que se acredite que no estaba la mitad más uno del quórum requerido o una mayoría calificada de dos terceras partes, eso es muy fácil; hay otros más subjetivos como el de no permitir la participación de las fuerzas, pero bueno, tendremos que analizarlo si llegara una violación de ese tipo.

Por lo tanto, en este punto, en este apartado, voy a votar contra el proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Señora Ministra Yasmín Esquivel. ¿Quisiera expresar algo?

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Solamente para una precisión. Quisiera comentarles que, efectivamente, las prácticas legislativas son fuente del derecho parlamentario, inclusive hay una comisión que se llama Comisión de Régimen de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Por otra parte, no advierto en el reglamento que la Mesa Directiva deba tener un plazo para que pueda llevar a cabo estos acuerdos y poner una minuta que está pendiente de legislaturas anteriores a consideración del Pleno, previa la publicación que señala el propio reglamento. Me parece que la Mesa Directiva no tiene plazo para ejercer su facultad y, por lo tanto, los señores diputados que integran la Mesa Directiva —en este caso diputados— podrían ponerlo en cualquier momento, no hay ninguna situación que les limite en ese sentido.

Por otro lado, la Mesa Directiva que llega a una nueva legislatura siempre recibe, de parte del secretario técnico de la Mesa Directiva, todas las minutas que vienen de atrás, así sean quinientas, ochocientas o mil minutas —las que sean— que no hayan sido desechadas por la Mesa Directiva; la Mesa Directiva anterior le pone a consideración a las nuevas las minutas que se reciben en ese sentido.

Entonces, finalmente, el reglamento señala que sólo el acuerdo de la mesa puede dar por precluída una minuta, de tal manera que ninguna otra puede, sólo por el transcurso del tiempo,

considerarse que no puede llevarse nuevamente al Pleno. Es cuanto, Presidente, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Voy a exponer mi punto de vista para que podamos votar este apartado el día de hoy; trataré de ser muy breve, toda vez que coincido con lo expresado por las señoras Ministras Norma Piña, Yasmín Esquivel, así como los Ministros González Alcántara y Javier Laynez.

Me parece que los argumentos que han expresado tienen suficiente contundencia para desvirtuar no sólo todos los que contiene el proyecto, sino los que se han expresado en apoyo de él. Simplemente, voy a referirme a un solo aspecto que se ha establecido como una pretendida sofisticada interpretación constitucional del bicameralismo, y que se establece que entender la palabra “sucesiva” o “sucesivamente” como que una cámara analiza después de la otra, es una interpretación rigorista, letrista y tautológica, similar a si dijéramos que, para que camine una persona, tiene que mover una pierna y después la otra.

Esto sería así si nuestro sistema constitucional estableciera una forma de funcionar del Congreso en la que siempre, indefectiblemente, una Cámara siguiera a la otra y actuaran siempre las Cámaras de manera sucesiva y separada. Si las Cámaras siempre actúan de manera sucesiva y separada, si la Constitución dice “sucesiva”, debería decir o significar algo más que “una después de la otra” pero, si como es el hecho, las Cámaras, el Congreso no actúa siempre de manera sucesiva y separada, la palabra “sucesiva” no puede significar

“inmediatamente” o en cierto lapso, salvo que la Constitución tuviera texto expreso que lo dijera, y esta no es una interpretación rigorista ni literal, ésta es una impresión de entendimiento de cómo funciona el Parlamento Mexicano.

Así que, si estudiamos la Constitución, vemos que el Congreso puede actuar y de hecho actúa como Cámara única en sesiones del Congreso de la Unión, —entre otras—, el inicio de sesiones, cuándo se toma protesta al Presidente la República; artículo 84: cuando actúa como Colegio Electoral; artículo 86: cuando califica la causa grave de renuncia del Presidente de la República e, incluso, en mil novecientos ochenta y dos, cuando se nacionalizó la banca, hubo un gran debate académico que después llegó —incluso— a ser jurisdiccional, sobre si el artículo 135, cuando dice que se requiere la aprobación del Congreso de la Unión por dos terceras partes de sus miembros presentes, significaba que el Congreso actuara como cámara única o como cámara sucesiva y separada, y hubo constitucionalistas muy destacados mexicanos, que dijeron que, al hablar del Congreso de la Unión, tenía que actuar como cámara única, y hubo otros constitucionalistas que dijeron: cuando la Constitución no establece una regla general, el órgano actúa de la forma normal como debe de actuar; incluso, el mismo debate se dio con el veto: ¿procede o no el veto, tratándose de un procedimiento a reformar constitucionales?, etcétera.

Entonces, esto de que es tan evidente y tautológico no es así; pero además, también el Congreso de la Unión, las Cámaras tienen facultades exclusivas. Artículo 74: las de la Cámara de Diputados; artículo 76: las del Senado de la República; pero, más aún, el artículo 77 establece casos en que las Cámaras pueden

actuar separadamente una de la otra; entonces –reitero–, ni es tautológico, ni es rigorista, ni es literal, es una interpretación teleológica, sistemática y funcional de cómo actúa el Congreso de la Unión en México, porque puede actuar como cámara única, puede actuar con facultades exclusivas, puede actuar las mismas facultades separadas o puede actuar una sucesiva a la otra.

De tal suerte que me parece que tiene sentido interpretar que “sucesivamente” quiere decir “una a la otra”; incluso, hay una práctica reglamentaria en la normatividad bicameral mexicana, que son las sesiones de comisión; en asuntos muy importantes, las comisiones del Congreso sesionan conjuntamente, ¿para qué? Para que los proyectos lleguen consensuados y se voten de manera mucho más sencilla.

Entonces, me parece que no es ni rigorista, ni literal, ni tautológico, tiene un sentido; se puede compartir o no pero, entonces, tendría que justificarse más allá de decir: como es bicameral, entonces, si dice “sucesivo”, quiere decir que tiene que ser casi a los dos minutos; no creo que esa sea la situación.

Por último, hago una reflexión –y con esto termino–: Siempre he dicho –desde hace más de nueve años que llegué a este Tribunal Pleno– que es muy importante, cuando resolvemos un asunto, tomar en cuenta el precedente que estamos fijando porque la legitimidad de un Tribunal Constitucional se da, primero, con la fuerza argumentativa de sus decisiones y segundo, con su consistencia y coherencia con los precedentes. Se vale, y todos los tribunales en el mundo lo hacen, cambiar el precedente, pero se requieren dos requisitos: primero, que se justifique argumentativamente por qué se cambia del precedente, y

segundo, que a partir de ese precedente ese sea el criterio sucesivo del Tribunal Constitucional, porque si se cambia el precedente para un asunto y después se sigue con la teoría anterior, puede parecer una decisión arbitraria que resta legitimidad al Tribunal Constitucional.

Es un hecho que aquí se están variando los precedentes en materia de proceso legislativo, creo que eso todos lo tenemos muy claro y, si es así, me parece que se tendría que reconocer con claridad y justificar las razones por las cuales se está cambiando el precedente.

Está pasando la mayoría en un criterio no obligatorio, porque serían sólo seis votos, de una doctrina deferente a la vida interna de los parlamentos a una teoría intervencionista en la vida interna de los parlamentos. Creo que esto es muy importante tomarlo en consideración porque es un cambio de paradigma.

La razón, los fundamentos y los extremos de las violaciones procesales o de proceso legislativo que se están sosteniendo por la mayoría nunca se habían sostenido en este Tribunal Constitucional; es válido que se cambie de criterio, pero –reitero– se tendría que justificar.

Por último, me parece que tenemos que ser muy cuidadosos: si estos criterios de mayoría llegaran a ser obligatorios, una enorme cantidad de leyes del sistema jurídico mexicano se tendrían que invalidar porque los procedimientos legislativos perfectos no existen, es parte de la vida política, tenemos que garantizar los cuatro principios que dijo el Ministro Laynez y, a partir de ahí, ser deferente al órgano legislativo, máxime cuando hizo una revisión integral de este ordenamiento jurídico. Por ello, estaré en contra

del proyecto, como lo había anunciado desde mi primera intervención. ¿Quiere comentar algo, señor Ministro ponente?

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Nada, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sírvase tomar votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En contra.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor, con voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor, con voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.

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

votos a favor de la propuesta del proyecto, con anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Medina Mora; por tanto, se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los vicios que se atribuyen al procedimiento legislativo que dio lugar a la emisión del decreto impugnado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SE RESUELVE ESTE APARTADO EN LOS TÉRMINOS ANUNCIADOS POR EL SEÑOR SECRETARIO.

Voy a levantar la sesión, convocando a las señoras y a los señores Ministros a la próxima que tendrá verificativo el lunes, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

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