

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 23 DE ABRIL DE 2024.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

133/2023

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 42 BIS Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 42 Y 99, TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA MENCIONADA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE ESA ENTIDAD DE DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS.

(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ)

**3 A 31
RESUELTA**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
MARTES 23 DE ABRIL DE 2024.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTA: SEÑORA MINISTRA:

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
LORETTA ORTIZ AHLF
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
LENIA BATRES GUADARRAMA
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Buenos días. Antes de comenzar con la sesión pública del día de hoy, señoras Ministras y señores Ministros, con motivo del sensible fallecimiento del Ministro en retiro, Noé Castañón León, les pido guardemos un minuto de silencio.

(SE GUARDÓ UN MINUTO DE SILENCIO)

Gracias.

Se abre esta sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Señor secretario, por favor dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 38 ordinaria, celebrada el lunes veintidós de abril del año en curso.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Está a su consideración el acta. Si no hay alguna observación, les consulto si la podemos aprobar en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 133/2023, PROMOVIDA POR DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 42 BIS Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 42 Y 99 (TODOS) DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

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

PRIMERO. ES PROCEDENTE, PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 42 BIS Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 42 Y 99 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42, 42 BIS Y 99, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Someto a consideración de los señores y las señoras Ministras los apartados

de trámite, competencia, oportunidad y legitimación. ¿Alguien quiere hacer alguna observación? Consulto si los podemos aprobar en votación económica (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Ministro ponente, ¿quiere hacer una exposición de las causales de improcedencia?

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con mucho gusto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En relación con la primera causal de improcedencia, se propone declarar infundado el argumento relativo a que en la demanda no se plantearon transgresiones directas a la Constitución Federal. Lo anterior, dado que, por un lado, la minoría legislativa accionante sí hace valer violaciones a diversos preceptos de la Constitución Federal, como son los artículos 14, 16 y 122. Además de esto, se sostiene que, en todo caso, la determinación de si efectivamente se transgreden estos preceptos constitucionales, es una cuestión que corresponde al fondo del asunto.

En relación con la segunda causal de improcedencia planteada, relativa a que no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, se propone declararla infundada, dado que, al hacerse valer en la demanda a violaciones directas a la Constitución

Federal, no resultaba necesario que la minoría legislativa agotara algún otro medio de defensa local.

Como tercera causal de improcedencia, los poderes demandados argumentan que la impugnación de la figura de ratificación para los cargos de Fiscales Especializados en Materia Electoral y Anticorrupción resultaban extemporánea, dada que dicha posibilidad fue adicionada a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia local desde el año dos mil veinte.

Al respecto, se propone declarar infundado dicho argumento, toda vez que los artículos reformados en dos mil veinte no coinciden con los preceptos reformados y adicionados mediante el decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad. Así, independientemente del contenido normativo de los preceptos modificados en el dos mil veinte, lo cierto es que los artículos impugnados en el presente caso, esto es, los artículos 42, 42 Bis y 99, fracción I, sí fueron sometidos a un procedimiento legislativo en el que sufrieron un cambio en el sentido normativo, por lo que se actualizaba claramente la oportunidad en su impugnación. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro ponente. ¿Alguien quiere hacer alguna observación? Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias. En el subtema 5.3, yo me aparto de las consideraciones relacionadas con el cambio de sentido normativo, que corren de los párrafos 64 a 76. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En el mismo sentido. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Sería (yo) también en el mismo sentido. Con las reservas anunciadas, consulto si podemos aprobar este apartado en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS

Y pasaríamos al capítulo de precisión de las normas impugnadas.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con mucho gusto, Ministra Presidenta. A partir de la lectura integral de la demanda, se advierte que la minoría legislativa accionante controvierte, por un lado, la validez del decreto por el que se adiciona el artículo 42 Bis y se reforman los artículos 42 y 99, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México en su totalidad, dado los vicios en el procedimiento legislativo. Por otro lado, también impugna, en lo particular, el contenido de los artículos 42, 42 Bis y 99, fracción I, todos estos modificados en virtud del decreto mencionado. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro ponente. ¿Alguna observación al respecto en este apartado? Consulto: ¿lo podemos aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Y pasaríamos al estudio de fondo, Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con mucho gusto, Ministra Presidenta. El estudio de fondo se divide en dos temas que presentaremos por separado.

Tema Primero. Violaciones al proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado. La propuesta que someto a su consideración propone declarar infundado el argumento relativo a que durante el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado se cometieron vicios con potencial invalidante. En este sentido, la minoría legislativa accionante sostiene que no se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad.

Como primer punto, se retoman los precedentes de este Alto Tribunal en relación con las reglas aplicables para evaluar la validez de un procedimiento legislativo. Seguido, se da cuenta de las disposiciones relevantes que regulan el procedimiento legislativo de la Ciudad de México, a partir de lo previsto en la Constitución Local, así como en la ley interna del Congreso y su reglamento interior. Dispuesto el parámetro de regularidad, se realiza un análisis pormenorizado de las actuaciones durante todo el proceso legislativo.

La propuesta considera que se siguieron tanto las reglas de votación como la debida publicidad. Asimismo, se respetó el

derecho de participación de las diversas fuerzas políticas a lo largo de todo el trámite legislativo. Así, se advierte que durante la sesión del nueve de mayo del dos mil veintitrés, donde se discutió y votó el dictamen de mérito, concurrieron 36 legisladores de los 66 que integran el Congreso Local. De estos 36 integrantes, 34 votaron a favor del dictamen, 1 en contra y otro se abstuvo, por lo que se cumplió con la mayoría legal requerida para la aprobación de la reforma.

En este caso, la esencia del argumento planteado por los promoventes radica en que, a pesar de que el decreto fue aprobado por la mayoría legalmente requerida, la transgresión al derecho de participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad derivó de que la ausencia de múltiples diputadas y diputados durante la sesión plenaria del nueve de mayo de dos mil veintitrés no fue voluntaria, sino que resultó impuesta. Esto es, los accionantes afirman que a la minoría legislativa le fue negado el acceso al recinto legislativo tanto por elementos de la fuerza pública como por el personal de resguardo del propio Congreso.

Ahora bien, en su informe, el Congreso de la Ciudad de México señala que no existió impedimento alguno para que los diputados pudieran ingresar al recinto legislativo a pesar de la presencia de múltiples manifestantes en el exterior. Al respecto, sostiene que se habilitó un acceso secundario por el que podría transitar libremente y, por lo tanto, argumentan, que la ausencia de los múltiples legisladores durante la sesión plenaria de nueve mayo fue voluntaria.

La propuesta considera que, de resultar fundado el argumento planteado por la minoría legislativa, representaría la transgresión de una de las reglas fundamentales del proceso legislativo y también constituiría uno de los vicios más graves. No obstante, a partir de un análisis, análisis minucioso de todo el caudal probatorio aportado tanto por la minoría legislativa como por el Congreso de la Ciudad de México, además de todas las pruebas especialmente requeridas durante el proceso de instrucción a la minoría legislativa para acreditar su dicho, así como de los diversos hechos notorios advertidos en múltiples medios periodísticos, la propuesta concluye que no es posible desprender fehacientemente la situación denunciada.

En efecto, no es posible desprender claramente, que durante la sesión del nueve de mayo de dos mil veintitrés existiera un impedimento para que las diversas diputadas y diputados ingresaran al recinto legislativo y que, además de eso, la imposibilidad de acceder fuera atribuible en forma alguna, ya sea a los elementos de seguridad pública local o personal de resguardo del propio órgano legislativo.

Debe de tenerse en cuenta que el Congreso de la Ciudad de México, demostró que la presencia policial en el exterior del recinto legislativo atendió a una solicitud formulada directamente por el Presidente de la Mesa Directiva a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, a fin de que se pudiera garantizar la seguridad del inmueble, de manera permanente y, en este caso específico, derivado de la presencia de manifestantes.

En el mismo sentido, el Director de Resguardo del Congreso, informó que, si bien durante algunos minutos, cinco en total, se obstruyó el acceso principal al recinto por un grupo de manifestantes, se habilitó lo más rápido posible un acceso secundario.

Ciertamente, es patente la presencia de manifestantes, pero también de elementos de seguridad pública al exterior del recinto legislativo; sin embargo, de esto no es posible concluir que los accesos, sobre todo los secundarios, hubieran estado bloqueados de forma de que los legisladores no pudieran ingresar a la sesión. Tampoco es posible concluir que las eventuales dificultades para el acceso puedan ser imputables, ni por acción, ni tampoco por omisión a la policía o al personal del propio órgano legislativo.

Por lo tanto, se propone declarar infundado el planteamiento de los accionantes y reconocer la validez del procedimiento legislativo bajo análisis. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro ponente. Tiene la palabra la Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, muy amable, Ministra Presidenta. Aquí en esta acción, en esta parte donde se estudia violaciones al proceso legislativo, yo estoy de acuerdo en que es infundado que materialmente se impidió el acceso a los legisladores al recinto parlamentario el día nueve de mayo de dos mil veintitrés; sin embargo, me aparto de las consideraciones de los párrafos 84 a 117 en los que el proyecto determina textualmente que “no se advierte la existencia de algún vicio, con potencial

invalidante, pues el procedimiento legislativo bajo análisis cumplió con todas las reglas relevantes del trámite parlamentario en la entidad federativa”. Hasta aquí el texto que señala el proyecto.

Esta conclusión (yo) la considero innecesaria, ya que el Tribunal Pleno al resolver el diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro la acción 85/2022 y sus acumuladas, se estableció, mayoritariamente, que no debe llevarse a cabo un análisis oficioso del procedimiento legislativo, sino que solamente debe limitarse el estudio a los conceptos de invalidez planteados, y aquí el concepto de invalidez planteado, únicamente, se limita al problema del acceso al recinto, no habla de las violaciones a lo que es el proceso legislativo; por eso, me aparto de estas consideraciones de los párrafos 84 a 117. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Estoy a favor del proyecto, pues coincido en que no se actualiza la violación al procedimiento legislativo hecha valer por la parte accionante; no obstante, me separo de las consideraciones de los párrafos 117 y 126 a 133, lo anterior, porque a la luz del criterio que se ha ido construyendo por este Tribunal Pleno en las últimas sesiones, considero que es innecesario el pronunciamiento que se hace en el párrafo 117, en el que se afirma que no se actualiza en todo el procedimiento legislativo algún vicio procesal, pues estimo que solo debe existir un pronunciamiento sobre la violación aducida por la parte promovente.

Por otro lado, también, me separo de las consideraciones de los párrafos 126 a 133 del proyecto, porque en este caso, considero que son innecesarias para llegar a la conclusión de que no se actualizó la violación alegada. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señora Ministra...

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Ministra...

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, ya la apunté.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Gracias.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo en contra de esta parte en el proyecto. Yo estoy por la invalidez del decreto, porque (yo) considero que sí se violó el procedimiento de aprobación, precisamente, como lo alegan los demandantes en la cuestión del acceso de la posibilidad de que los diputados (todos) pudieran acceder. Considero que, en primer lugar, que reiterando el análisis del procedimiento legislativo es de suma importancia en un Estado democrático de derecho que encuentra su fundamento en la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro sistema constitucional descansa sobre la base de que la soberanía reside originalmente en el pueblo, por lo que, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución, todos los Poderes del país se instituyen para beneficio del pueblo mexicano.

De ahí que es de vital importancia para una democracia que los representantes populares se ciñan al mandato directo del pueblo, esto es, a la Constitución General, y a las reglas y directrices que delimitan el procedimiento legislativo. El respeto a las reglas del procedimiento legislativo no es una minucia ni una mera solemnidad, cada uno de los elementos que conforman el procedimiento de creación de leyes confluye en una finalidad común que es: garantizar que el Congreso emita las leyes más justas de la forma más democrática, y que representen en la mayor medida posible el sentir del pueblo de México. No respetar las reglas del procedimiento legislativo afecta no solo a las minorías parlamentarias, sino que vulnera los derechos de representación de un importante sector del pueblo de México.

Un sistema auténticamente democrático debe proteger la pluralidad de ideologías, sentimientos, culturas e ideologías o, como dice Manuel Aragón Reyes, tratadista español que ha estudiado los vicios del procedimiento legislativo (abro comillas): “El parlamento no solo es un órgano del Estado que adopta, como es lógico, sus decisiones por mayoría, sino también es una institución representativa del pluralismo político de la sociedad. Es el parlamento el único lugar del Estado donde toda la sociedad está representada, es decir, donde se garantiza que la pluralidad social quede reflejada y no disuelta en la pluralidad de representación” (cierro comillas). Esa es la importancia que tiene el Poder Legislativo en México y, por supuesto, la necesidad de que toda la actuación de los órganos de Estado se ajuste a la Constitución Mexicana.

Como lo he sostenido en estos casi quince años al servicio de mi país en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Constitución cabemos todas las personas y todos somos igualmente valiosos para la Norma Fundamental, por lo que en una democracia deben escucharse las voces de todos los grupos representados en el Congreso, permitiendo que todas las fuerzas parlamentarias participen y voten en las determinaciones legislativas.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido desde hace más de veinte años las reglas mínimas que un procedimiento legislativo debe cumplir para poder ser democrático, en las que se ha reiterado: 1. Que el procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras a las que se regula el objeto y desarrollo de los debates. 2. Que el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, y 3. Que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

En el presente caso considero que no se respetaron los principios esenciales de la democracia deliberativa, pues el procedimiento legislativo no contó con la participación de todas las fuerzas parlamentarias en la etapa deliberativa y mucho menos en la etapa de votación. En este caso particular, se les vedó en forma absoluta la posibilidad de discutir y votar el decreto ahora reclamado. La minoría parlamentaria demandante sostiene que durante la sesión del nueve de mayo de dos mil veintitrés en que se aprobó la

normativa impugnada, se les impidió (de manera arbitraria) acceder al recinto legislativo por parte de integrantes de la policía de la Ciudad de México, así como por personal del Congreso de la Ciudad. A efecto de acreditar su dicho, en su escrito inicial de demanda, ofrecieron los enlaces electrónicos a la transmisión de la sesión en redes sociales, así como una nota periodística sobre los incidentes ocurridos ese día. Además, mediante proveído de once de septiembre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor requirió a los accionantes para que presentaran elementos probatorios para mejor proveer, de manera que remitieran las pruebas con las que pretendían acreditar su dicho, en el sentido de que no se les permitió el acceso al recinto legislativo durante la sesión del nueve de mayo de dos mil veintitrés, en que se aprobó la normativa impugnada. En respuesta, los accionantes remitieron copia certificada de la versión estenográfica de la sesión ordinaria respectiva, así como los enlaces electrónicos de la transmisión de la sesión en redes sociales y también una nota periodística; sin embargo, en diverso proveído del veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor determinó que no había lugar a tener por ofrecidos los enlaces de las páginas electrónicas, en virtud de que su contenido ya no se encontraba disponible. Además de lo anterior, los accionantes acompañaron un disco compacto que contenía tres grabaciones de video en las que es posible advertir la presencia de manifestantes y elementos de seguridad en el exterior del recinto legislativo. Por su parte, el Congreso local sostiene que los diputados demandantes decidieron libremente no asistir. A efecto de acreditar su dicho, las autoridades demandadas presentaron diversas pruebas por las que solicitaron al Secretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, el apoyo de cuerpos policiales pertenecientes para garantizar y facilitar el

acceso a las diputadas y a los diputados a las sesiones del Pleno y de la comisión permanente. Asimismo, aportaron como elemento probatorio una nota informativa del nueve de mayo de dos mil veintitrés, suscrita por el Director de Resguardo del Congreso, en la que se hace constar que, ante la presencia de manifestantes en el exterior del recinto legislativo, se hicieron presentes elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana para brindar seguridad en el acceso al edificio, habilitando un ingreso alternativo o secundario por el que se podría acceder a la sede legislativa sin ningún impedimento.

En el proyecto se propone determinar que conforme a las reglas probatorias previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, los accionantes deben comprobar que los elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y el personal de resguardo del Congreso de la Ciudad les impidieron el acceso al recinto legislativo durante la sesión del nueve de mayo de dos mil veintitrés, mientras que a la parte demandada corresponde acreditar su afirmación de que la ausencia de las diputadas y los diputados accionantes fue voluntaria, (porque esa fue su afirmación) porque habilitó un acceso alternativo o secundario al edificio a través del cual se podría ingresar sin contratiempos pero, además, que informó debida y oportunamente a las ahora denunciantes, que dicha posibilidad alternativa existía.

Como se puede apreciar, en el presente caso, estamos ante una cuestión probatoria y para resolverla, el proyecto hace uso de las reglas clásicas de la teoría de la prueba, en palabras llanas, “el que afirma está obligado a probar”. En un proceso constitucional como es la acción de inconstitucionalidad en la que se revisa un

procedimiento legislativo, me parece que ese acercamiento, desde el punto de vista del derecho civil resulta insuficiente.

Como lo mencioné con anterioridad, el procedimiento del que emana la ley positiva debe respetar las reglas y principios de la democracia deliberativa, de manera que corresponde al Estado asegurar que las condiciones deliberativas eran las óptimas y, sin embargo, en este caso, el procedimiento legislativo se aleja de los cauces normales y no logró garantizar las condiciones adecuadas para la deliberación parlamentaria.

Por tanto, considero que estamos ante acontecimientos que tuvieron un impacto en el procedimiento legislativo que obligaban a que las autoridades legislativas adoptaran medidas extraordinarias para asegurar la participación de todas las fuerzas parlamentarios en condiciones de libertad e igualdad; sin embargo, no queda probada la afirmación de la demandada, en el sentido de que el personal de seguridad del Congreso o los órganos de dirección de la Asamblea Legislativa hubieran informado oportunamente a todos los diputados sobre la implementación de esa entrada alterna. Por tanto, considero que lo antes narrado permite sostener que el procedimiento legislativo no se desarrolló en condiciones regulares, lo que me lleva a sostener que no se aseguraron las condiciones de libertad de igualdad para el desarrollo de la sesión legislativa.

En este caso, me parece que los accionantes demostraron la existencia de las irregularidades en el desarrollo de la sesión legislativa, de manera que la carga de la prueba se revirtió a efecto de que la autoridad demostrara que existieron las condiciones necesarias para garantizar el acceso de los parlamentarios al

recinto y que se les permitiera participar y votar en la sesión, lo cual no ocurrió. Exigir (como lo hace el proyecto) que los diputados demostraran el impedimento de acceder al Congreso, es exigir prácticamente una prueba imposible, pues los llevaría a sostener que los diputados que no podían acudir debieran llevar un fedatario que diera fe sobre esa imposibilidad de acceso. Por el contrario, yo considero que la autoridad debió demostrar que se informó a todos y cada uno de los legisladores la posibilidad de su acceso y que, en su caso, se pudiera afirmar que bajo esa condición y conocimiento no asistieran (ahí sí) por su propia voluntad.

Por tanto, bajo las condiciones especificadas en este caso, considero que la autoridad no logró demostrar que la sesión legislativa transcurrió en condiciones de pluralidad, libertad e igualdad para todos sus integrantes y, por el contrario, los fuertes indicios sugieren que se vulneraron las reglas de la democracia deliberativa, que al no ser derrotados con pruebas en contrario, me llevan a dar validez a las pruebas del expediente y, por tanto, a concluir que se violaron las reglas y principios fundamentales del procedimiento legislativo. En conclusión, estoy en contra del proyecto y considero que debe declararse la invalidez del decreto impugnado. Es cuanto, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, señor Ministro Aguilar. Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo quisiera separarme del proyecto en cuanto a que considera el estudio de irregularidades en el proceso legislativo

para ser calificadas bajo un criterio arbitrario como el denominado “potencial invalidante”.

No comparto el análisis de las violaciones señaladas porque no responden al contenido de ninguna disposición constitucional, reitero mi oposición que he manifestado en esta Suprema Corte respecto de que se analice cualquier regla de procedimiento legislativo conforme a una concepción de democracia como la denominada “democracia deliberativa” que no se encuentra en nuestro régimen constitucional, la única concepción de democracia se encuentra contenida en el artículo 3º, fracción II, inciso a), de nuestra Constitución, que la caracteriza como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Quisiera simplemente terminar mencionando las palabras que en esta Corte mencionó el Ministro en retiro Ulises Schmill, que nos advirtió que “si por cualquier medio se estableciera que el criterio fundamental para juzgar de la regularidad de una norma, acto u omisión fuera una regla no positiva distinta de las normas constitucionales, eso significaría introducir en la vida jurídica mexicana el monstruo horrible del desorden y el subjetivismo, el principio de la anarquía”. Creo que es lo que justamente pasaría si se sigue reivindicando una concepción de democracia, como la democracia deliberativa, que no está en nuestra Constitución. Gracias, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Yo vengo de acuerdo con el proyecto y también con el parámetro de regularidad constitucional. A mí me parece que el parámetro que ha aprobado este Tribunal Pleno es correcto y es conforme a la Carta Magna. El artículo 70 de la Constitución Federal señala en su párrafo tercero que: “La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”. Esta reforma fue introducida en mil novecientos setenta y siete, coincidiendo con la introducción en el sistema político-electoral de los diputados de representación proporcional que tuvo, precisamente, como objetivo que toda vez que había fuerzas políticas que representaban ciudadanas y ciudadanos, pero que con el sistema de mayoría nunca podían ser representados y escuchados en el Congreso, se estableció, precisamente, esto.

Me llamó mucho la atención porque solo la Cámara de Diputados, porque cuando se reforma la Constitución (aquí la tengo) en mil novecientos setenta y siete para introducir este principio que garantiza que sean escuchados, en el Senado no había la votación o la elección por representación proporcional, (como todos sabemos) esa fue introducida muchos años después, pero con exactamente la misma razón.

A mí me parece, entonces, que sí hay una exigencia constitucional de que se garantice no una curul, sino, únicamente, que esas fuerzas que representan mexicanas y mexicanos puedan ser escuchados, esto nunca va a sustituir la fuerza de la mayoría legislativa; y creo que eso también, pues queda acreditado porque

tanto la ley del Congreso de la Unión como los reglamentos de ambas Cámaras, todo en sus órganos de dirección prevén, exactamente, la participación plural tanto en la mesa directiva como en la junta de coordinación política, como, sobre todo, en las comisiones.

Por lo tanto, la participación de la minoría no es únicamente garantizando el que tengan una curul, sino en una participación efectiva (insisto) que no sustituye la resolución y la legitimidad de la mayoría para, finalmente, votar sus resoluciones. Por eso yo creo que, si está exigencia de que únicamente sean escuchadas y puedan participar en los procesos, insisto, que no imponer su decisión a la mayoría, creo que sí forma parte del parámetro de regularidad constitucional.

Por eso yo voy con el parámetro y voy con el proyecto, ahora sí, entrando al análisis de que, en este caso, no hay irregularidades invalidantes o violaciones a las leyes internas que se dieron, además, los propios Congresos. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Yo también comparto la propuesta, pero con consideraciones adicionales respecto al parámetro de regularidad constitucional en el sentido de destacar la importancia de la democracia deliberativa en un Estado constitucional de derecho y el que todas las fuerzas políticas tengan la oportunidad de conocer y debatir los dictámenes y proyectos de leyes, incluyendo, lógicamente, las minorías parlamentarias, así como consideraciones adicionales respecto de la aprobación del dictamen que se sometió a discusión y haré un voto concurrente. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto con un voto concurrente por razones adicionales.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto, apartándome de los párrafos que señalé.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor, apartándome de ciertas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: A favor, apartándome de cualquier consideración sobre proceso legislativo con relación a la democracia deliberativa.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Yo estoy a favor del proyecto. Me aparto de diversas consideraciones. A mí me gustaría precisar que el artículo 26 de la Constitución establece el sistema de planeación democrática y deliberativa, y es la regla que le da al Congreso para fundamentar sus normas. En ese sentido, creo que tenemos una intervención al respecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto y un voto concurrente de razones adicionales.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz

Mena, con consideraciones adicionales y anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Esquivel Mossa, en contra de los párrafos 84 a 117; la señora Ministra Ortiz Ahlf, en contra de los párrafos 117 y 126 a 133; la señora Ministra Batres Guadarrama, en contra de las consideraciones que abordan el análisis del procedimiento legislativo con base en el principio de deliberación democrática; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de diversas consideraciones; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, con consideraciones adicionales y anuncio de voto concurrente; y voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, nada más para anunciar que haré voto particular al respecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Queda anotado.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. **ASÍ QUEDARÍA DECIDIDO ESTE APARTADO.**

Y pasaríamos al análisis de los artículos impugnados en lo particular. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muy bien, muchas gracias, Ministra Presidenta. Análisis de los artículos 42, 42 Bis y 99, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Este tema se divide en tres subtemas, que son los siguientes: procedimiento de ratificación de la persona titular de la Fiscalía General de Justicia local, posibilidad de ratificación de las personas titulares de las fiscalías

especializadas para la atención de delitos electorales y combate a la corrupción y, finalmente, permanencia del Consejo Judicial Ciudadano.

De forma previa al análisis de los preceptos impugnados, la propuesta reseña el parámetro de regularidad aplicable a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Al respecto, se sostiene que, de conformidad con el artículo 122, apartado A, fracción X, de la Constitución Federal, la Ciudad de México cuenta con libertad configurativa para diseñar sus instituciones de procuración de justicia estando únicamente sujeta a que se garanticen los principios mandados por dicho precepto constitucional.

Este precepto ya ha sido analizado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, en sesión del seis de septiembre del dos mil dieciocho, en donde se precisó que no existía obligación alguna para la Ciudad de México de replicar el modelo de fiscalía previsto a nivel federal siempre y cuando se garantizara a nivel local tres notas esenciales: la primera, que se respetara la autonomía e imparcialidad de la institución; en segundo lugar, el diseño fue acorde con las funciones de la Ciudad de México como capital y como sede de los Poderes de la Unión; y en tercer lugar, que el modelo elegido fuera respetuoso de los derechos humanos y de los principios constitucionales relevantes aplicables.

A partir de esto, la propuesta procede al análisis de los artículos 42, 42 Bis y 99, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México desde las tres líneas argumentativas expresadas por la minoría legislativa accionante.

Tema 1. ¿Es inconstitucional el procedimiento de ratificación de la persona titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México? En el primer subtema, que va de los párrafos 157 a 185, se propone declarar infundado el argumento relativo a que para el caso de ratificación de la persona titular de la fiscalía general de justicia local se debió de prever un procedimiento que siguiera los mismos pasos que los previstos para el primer nombramiento, es decir, a los ojos del accionante el funcionario sujeto a ratificación debería ser solamente uno de los integrantes de la terna sometida por el Consejo Judicial Ciudadano al Congreso local.

A la luz de la libertad configurativa con la que cuenta la Ciudad de México, la propuesta no advierte razón alguna para que el procedimiento de ratificación de la persona titular de la fiscalía general deba seguir exactamente los mismos pasos y procedimientos de la designación original. La Constitución de la Ciudad de México desarrolla el procedimiento para nombrar el fiscal local por primera vez; sin embargo, tratándose del procedimiento de ratificación solamente se limita a mencionar que esta podrá darse en un período adicional a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, pero sin detallar cuáles serían los pasos a seguir, por lo tanto, no se advierte impedimento alguno para que el legislador ordinario local pueda reglamentar el procedimiento de ratificación de la forma que considere óptima, además de que, en abstracto, no se observa que el procedimiento, como fue estructurado, genere dependencia o genere alguna subordinación hacia a algún órgano en particular.

En otro aspecto, por lo que se refiere al artículo 42 Bis, la propuesta advierte que las diversas facultadas otorgadas al Consejo Judicial

Ciudadano en dicho precepto, además de tener una naturaleza intraorgánica resultan congruentes con su función y con sus propósitos. De forma particular, las facultades previstas en el artículo 42, fracción I y III, resultan idóneas para que el órgano pueda determinar adecuadamente e informadamente si sería viable o no proponer la ratificación de la persona titular de la fiscalía local.

Como último punto en este primer apartado, se declara infundado el argumento relativo a que el procedimiento de ratificación impugnado es contrario al derecho a la igualdad por no considerar a otros candidatos para ocupar el cargo, sino que únicamente se propone a quien ejercía la titularidad de la fiscalía. Al respecto, la propuesta sostiene que no se advierte que exista un tratamiento diferenciado entre personas que se encuentren en una situación similar dado que los candidatos a un primer nombramiento por primera ocasión se encuentran claramente en una posición jurídica diferente a la de la titular de la fiscalía local que ya fungió durante un período y que pretende someterse a un procedimiento de ratificación. Por lo tanto, se propone declarar infundado los argumentos relativos a la inconstitucionalidad del proceso de ratificación de la persona titular de la fiscalía local.

¿Es inconstitucional prever la ratificación de las fiscalías especializadas para atención de los delitos electorales y de combate a la corrupción? Por lo que hace al segundo subtema que va de los párrafos 186 a 204, se propone declarar infundada la línea argumentativa relativa a que el legislador local no podría establecer la posibilidad de ratificación de las personas titulares de las fiscalías especiales en materia de delitos electorales y anticorrupción, toda vez que el Poder Constituyente de la Ciudad de México no previó

dicha posibilidad en la Constitución Local, tal y como sí lo hizo para el caso de la persona titular de la fiscalía general.

En primer lugar, tratándose de la fiscalía especializada en combate a la corrupción debe tenerse en cuenta que el sistema nacional anticorrupción ha delineado a partir de la Constitución Federal y de la ley general de la materia, solamente ordena a las entidades federativas a que en su creación de las fiscalías especializadas les sean garantizadas ciertas atribuciones, mas no establece regla alguna sobre el procedimiento de designación o ratificación para las personas titulares. Y, por lo que hacen a la Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Electorales de la Ciudad de México, no existe disposición constitucional alguna que refiera cuál debe ser su regulación, es así que esta libertad configurativa se confirma con lo previsto en el artículo 25 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que solamente mandata la obligación de las entidades federativas de asegurar los recursos suficientes para la operación de dichas fiscalías. En ejercicio de esta libertad de configuración, la Constitución de la Ciudad de México no previó la posibilidad de ratificación de esos fiscales especializados, pero tampoco estableció ni se puede derivar de los trabajos de la Asamblea Constituyente prohibición alguna al respecto para el legislador ordinario. Por lo tanto, se considera que no existía impedimento alguno para que el legislador local previera en los artículos 42 y 42 Bis la posibilidad de ratificar por un periodo igual a las personas titulares de la Fiscalía Especializada en Materia Electoral y Anticorrupción, así como el procedimiento a seguir en tales supuestos.

¿Resultan inconstitucionales las facultades atribuidas al Consejo Ciudadano? Por último, en tratándose de la tercera línea argumentativa que va de los párrafos 205 a 219, se propone declarar infundado el argumento relativo a que los artículos 42 y 42 Bis impugnados alteran la naturaleza del Consejo Judicial Ciudadano al transformarlo en un órgano permanente.

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Constitución de la Ciudad de México, el Consejo Judicial Ciudadano es un órgano, órgano de carácter temporal que se constituye únicamente cuando es necesario hacer alguna propuesta de nombramiento o ratificación y que se concluye su encargo una vez que se ha ejercido esa función. Así, el hecho de que un mismo Consejo Judicial Ciudadano pudiera llegar a realizar varias propuestas durante un mismo procedimiento de nombramiento, como podía ser el caso de que no se lograra la mayoría requerida durante el proceso de ratificación y se tuviera que someter una terna con nuevos candidatos, no implica una permanencia indefinida del órgano, sino que únicamente es congruente con el propósito y el objetivo final de su creación, que es la de lograr el nombramiento definitivo de ciertas personas servidoras públicas. Un razonamiento similar resulta aplicable al argumento planteado en contra del artículo 42 Bis en su fracción III.

Finalmente, se propone declarar infundado el planteamiento en contra del contenido del artículo 99, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia local, pues el promovente parte de una premisa falsa al sostener que en dicho numeral se le otorgan facultades al Consejo Judicial Ciudadano, más allá de lo que le corresponde.

En efecto, el error del argumento deriva de que el contenido del artículo 99, fracción I no regula las facultades del Consejo Judicial Ciudadano, sino de un órgano diferente denominado “Consejo Ciudadano de la Fiscalía General”, cuyas atribuciones están previstas en los diversos artículos 97, 98, 99 y 100 de la misma Ley Orgánica de la Fiscalía, en general. En consecuencia, se propone reconocer la validez de los artículos 42, 42 Bis y 99, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Estoy a favor del proyecto, pues coincido en que la Ciudad de México tiene la libertad para determinar la forma en que configura sus instituciones de impartición de justicia, siempre que en su diseño garantice la autonomía e imparcialidad de estas, no se obstaculice o interfiera en las funciones como capital y sede de los Poderes de la Unión, así como no se contraríe ningún derecho humano. En ese sentido no advierto que el procedimiento de ratificación vulnere la autonomía e imparcialidad de la Fiscalía General de la Ciudad de México, pues considero que la colaboración entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo, así como la intervención del Consejo Judicial Ciudadano, constituyen una garantía de dichos principios.

Por otro lado, observo que lo establecido en los numerales 42 y 42 Bis, no genera una antinomia con lo establecido en la Constitución local, pues esta sólo establece la figura de ratificación, pero no

desarrolla ninguna consideración al respecto, por lo cual se entiende que el Constituyente, delegó en el Legislativo ordinario dicha tarea. Tampoco considero que los artículos impugnados establezcan un trato diferenciado a favor de la persona que ocupa el cargo de fiscal, con las demás personas que aspiren a dicho cargo, pues la misma naturaleza de la ratificación implica una situación jurídica específica y única que, en este caso, sólo tiene la persona que en ese momento ocupa el cargo. En ese sentido, es necesario diferenciar entre un procedimiento de designación y uno de ratificación, pues solo en el primero se podría analizar si efectivamente existe un trato diferenciado entre las personas que aspiran a un mismo cargo.

Finalmente, no advierto que la participación del consejo en el procedimiento de ratificación desvirtúe el fin para el cual fue creado, pues la finalidad es, precisamente, la elección de una persona para que ocupe el cargo de fiscal. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más... (salud) alguien más desea hablar? Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy, bueno, obligado por la mayoría en cumplimiento de la obligación que me impone el artículo 17 de la ley orgánica, me veo obligado a votar en estos temas; excepto en el tema II.2, en el que se analiza el artículo 42, en el procedimiento que contempla para la ratificación, yo, en ese aspecto no coincido totalmente con este aspecto, aunque voy a votar a favor, pero con consideraciones distintas. De tal manera que, voto con el proyecto, con unas excepciones relativas al tema II.2., en relación con el procedimiento señalado en el artículo 42,

para la ratificación de los titulares de fiscalías especializadas, gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Alguien más? Yo estoy de acuerdo con el proyecto, nada más haré un voto concurrente para señalar que el estudio tenía que haber partido de que el accionante hace valer una violación indirecta a la Constitución General y, por lo tanto, al principio de seguridad jurídica conforme a la jurisprudencia 4/99 del Pleno y también un argumento, en el sentido de que se violaba el principio de progresividad que es infundado porque esta normativa no restringe ni derechos fundamentales ni garantías. Con estas reservas señaladas, consulto si podemos aprobar este apartado de fondo del estudio, ¿en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS

Y, pasaríamos a los resolutivos. ¿Hubo algún cambio en los resolutivos?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Los podemos aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

¿Tenemos algún otro asunto listado para el día de hoy?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. En consecuencia, voy a proceder a levantar la sesión y convoco a las Ministras y a los Ministros a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el próximo jueves veinticinco de abril del año en curso, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:40 HORAS)