

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 69

O R D I N A R I A

LUNES 1° DE JULIO DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del lunes primero de julio de dos mil trece, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y ocho, ordinaria, celebrada el jueves veintisiete de junio de dos mil trece.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el primero de julio de dos mil trece:

II. 1. 11/2011

Acción de inconstitucionalidad 11/2011 promovida por la Procuraduría General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, demandando la invalidez de los artículos 5, fracciones III y IV, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, contenidos en el decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad del primero de marzo de dos mil once. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 118, en la porción normativa que dispone: “En caso contrario, la ley que surja en base al proyecto será nula”; así como de los artículos 119 y 128, párrafo segundo, de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en los términos del último considerando de este fallo. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 5, fracciones III y IV, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, con excepción de la porción normativa señalada, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 párrafo primero, 129 y 130 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán. CUARTO.*

La invalidez surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales expuso que en su proyecto se propone reconocer la validez de las normas que regulan la acción contra la omisión legislativa o normativa, al estimarse que las facultades que otorgan al Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, erigido en Tribunal Constitucional, no constituyen una invasión a la esfera competencial de los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales o de los Municipios de la entidad, ni violan las prohibiciones de no intromisión, no dependencia y no subordinación, que derivan del principio de división de Poderes, además de que tampoco implican una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo; lo anterior, ya que no es el referido Tribunal el que establece la obligación de expedir normas jurídicas de carácter general sino que se trata de normas que el Congreso, el gobernador o los Ayuntamientos de Yucatán se encuentran obligados a expedir por mandato de la propia Constitución Estatal o bien por las leyes de la entidad.

Señaló que los preceptos legales en estudio no facultan al Tribunal Constitucional del Estado para determinar el contenido de las normas cuya expedición se haya omitido,

sino únicamente para analizar si se actualizó la omisión y, en su caso, para otorgar al responsable un plazo a efecto de que la subsanen, el cual no queda al arbitrio de dicho Tribunal sino que se encuentra fijado por el artículo 70, fracción III, de la Constitución estatal, sin que se prescinda de que la validez de este último precepto fue reconocida por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 8/2010.

Agregó que las normas impugnadas no contravienen las formalidades esenciales del proceso legislativo, pues no dan intervención en éste al Tribunal Constitucional de Yucatán, ni disponen que la omisión normativa deba subsanarse conforme a un proceso legislativo distinto al establecido en la legislación de la entidad, además de que tampoco limitan la facultad de los sujetos legitimados para que se presente la iniciativa de ley en los términos que consideren pertinente, ni mucho menos disponen que el gobernador no esté en aptitud de realizar observaciones al proyecto de ley.

Por otra parte, en cuanto a la cuestión de control previo de la constitucionalidad, indicó que en el proyecto se propone considerar como parcialmente fundados los conceptos de invalidez, únicamente por lo que hace a los artículos 118, en la porción normativa que dispone: “En caso contrario la ley que surja en base al proyecto será nula”, 119 y 128, párrafo segundo, de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.

Explicó que la porción normativa combatida del artículo 118 referido, al establecer la nulidad de una ley como consecuencia de la falta de publicación por parte del Congreso del Estado en su página electrónica oficial o en la gaceta legislativa, del dictamen en el que se apruebe el proyecto correspondiente o, en su defecto, la falta de envío del dictamen a los sujetos legitimados para promover la cuestión de control previo de constitucionalidad, dentro del plazo de dos días hábiles siguientes a la aprobación del propio dictamen por el Pleno, viola la Constitución Federal, pues condiciona la validez del producto de todo un proceso deliberativo democrático al cumplimiento de una formalidad que es ajena al propio proceso legislativo.

Indicó que en el proyecto se propone determinar que el artículo 119 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán viola el principio de división de poderes a nivel estatal, pues al facultar al Tribunal Superior de Justicia del propio Estado para suspender el proceso legislativo hasta en tanto se resuelva la cuestión de control previo de constitucionalidad, afecta el normal desarrollo de dicho proceso con la posibilidad, incluso, de prolongar los plazos constitucionales o legales que rigen la expedición de ordenamientos de vigencia anual o las facultades legislativas de ejercicio obligatorio, lo que afecta el correcto desempeño de las funciones que constitucionalmente le corresponden en forma exclusiva a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.

De igual forma, indicó que el segundo párrafo del artículo 128 del ordenamiento referido permite la injerencia del Poder Judicial de Yucatán en atribuciones que son propias del Poder Legislativo local, pues la facultad que dicha norma otorga al Tribunal Constitucional de la entidad no se limita a que señale el vicio de inconstitucionalidad del proyecto de ley e invalide éste último a efecto de que el Congreso del Estado decida de manera autónoma de qué manera subsanar la inconstitucionalidad vertida, pues también está en condiciones de fijar en el fallo correspondiente los términos en los que el Pleno del Congreso de Yucatán deberá modificar las disposiciones afectadas, lo que implica que el texto de la norma ya no sea producto de la deliberación democrática de las organizaciones legislativas, sino de lo que determine el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, con lo que existe una subordinación del Poder Legislativo del Estado de Yucatán respecto del Poder Judicial de la propia entidad y, con ello, una violación al principio de división de Poderes.

Indicó que, con las excepciones antes señaladas, propone reconocer la constitucionalidad de las normas que regulan las cuestiones de control previo de constitucionalidad, pues se estima que las facultades que otorgan al Tribunal Superior de Justicia, erigido en Tribunal Constitucional Local, no constituyen una violación al principio de división de poderes, ni a las formalidades esenciales del proceso legislativo, tomándose en cuenta que al analizar en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, la

constitucionalidad del artículo 70, fracción IV, de la Constitución del Estado de Yucatán, el Tribunal Pleno determinó, en relación con la cuestión de control previo de inconstitucionalidad, que el referido mecanismo no es inconstitucional por el hecho de que se analice la violación a la Constitución estatal, previamente a la promulgación y publicación de la norma legal, y que el control de regularidad constitucional no se encuentra dentro del ámbito de competencia de las legislaturas estatales, en virtud de lo cual el hecho de que se otorgue al Tribunal Constitucional de Yucatán la facultad de conocer de la cuestión de control previo de la constitucionalidad, no afecta el principio de división de Poderes, máxime que no incide en la función legislativa, ya que lo que se determina es si un proyecto de ley es acorde o no con la Constitución local.

De igual forma, señaló que el hecho de que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, erigido en Tribunal Constitucional, resuelva el medio de control constitucional referido y que cuando estime que son inconstitucionales las disposiciones en los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso, sus decisiones serán obligatorias para éste, no implica que el Congreso de la Entidad, por ese sólo hecho, a efecto de acatar dichas decisiones, deba seguir un proceso legislativo distinto.

Por último, apuntó que si bien en el proyecto, en la parte relativa al estudio del artículo 119 de la Ley de Justicia Constitucional, se invoca la Ley Orgánica del Poder

Legislativo de la entidad, el cual fue abrogado mediante el Decreto en el que se expidió la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, se estima que el proceso legislativo en el Estado de Yucatán, conforme a estos últimos ordenamientos, sigue conteniendo las mismas etapas esenciales, de ahí que la abrogación de la Ley Orgánica citada no afecta la propuesta del proyecto, por lo que, en el caso de merecer su aprobación, se haría el ajuste correspondiente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno los considerandos del primero al tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa y a la oportunidad, los cuales, en votación económica, se aprobaron por unanimidad de once votos y, enseguida, sometió al Pleno el considerando cuarto, que contiene la propuesta de fondo.

El señor Ministro Cossío Díaz sugirió analizar por separado los dos apartados del proyecto: “a) acción contra la omisión legislativa o normativa” y “b) cuestión previa de constitucionalidad”, y en cuanto a este último, revisar de manera particular cada uno de los preceptos que se propone declarar inválidos.

Manifestó estar a favor del sentido de la propuesta contenida en el primer apartado, mas no con sus consideraciones. Estimó que cuando el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán actúa como Tribunal Constitucional, realiza una función normativa de carácter

diferenciado, en una posición jerárquicamente superior a la del Tribunal Superior de Justicia, lo que acontece tratándose de este Alto Tribunal cuando, por un lado, conoce de la apelación en asuntos donde la Federación es parte y, por otro lado, de aquéllos en los que ejerce control de regularidad constitucional: amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

De esta manera, señaló que el Tribunal Constitucional local no realiza funciones ordinarias en el marco de la división de Poderes, indicando que cuando se concibió este principio no se contaba con la variable de los tribunales constitucionales, de manera que es posible considerar que el test utilizado, en el sentido de determinar si existe intromisión entre un poder y otro no tiene aquí un sentido completo, ya que no se trata de analizar si el Poder Legislativo local está bajo una condición de subordinación, dependencia o de intromisión en relación con el Poder Judicial, sino que debe analizarse una función de orden constitucional local que no se compadece con aquellas categorías. Mencionó que tomar en cuenta lo anterior hace una diferencia fundamental para efectos del análisis de validez de los artículos 118, 119 y 128 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, pues conllevaría a reconocer su constitucionalidad.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que se someterá el proyecto a votación de conformidad con su propia estructura.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que votaría en contra de la propuesta contenida en el tema relativo a la acción contra la omisión legislativa o normativa, a fin de ser congruente con los precedentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que en este momento se están emitiendo pronunciamientos en relación con el primer apartado del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas indicó estar de acuerdo con el sentido de la propuesta referida en dicho apartado, pero guardando una posición similar a la sostenida por el señor Ministro Cossío Díaz. Consideró que, desde el punto de vista formal, debe considerarse que la propia Constitución del Estado de Yucatán, en su artículo 70, distingue la función del Tribunal Superior de Justicia, de la que corresponde a su pleno erigido en Tribunal Constitucional y que, desde el punto de vista material cabe estimar que el Tribunal Constitucional constituye una instancia que continúa siendo el Pleno del Tribunal Superior de Justicia pero que actúa a partir de procedimientos diferenciados por la Constitución local, los cuales han sido convalidados por este Alto Tribunal.

El señor Ministro Valls Hernández, por lo que respecta a este apartado, recordó que la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2010, determinó que la acción por omisión legislativa o normativa no violenta el principio de división de Poderes ni coloca al Tribunal Superior del Estado como un poder situado encima

de los demás y que, por ende, se reconoció la validez del artículo 70, fracción III, de la Constitución Política de Yucatán que reconoce esta figura.

En esta medida indicó estar de acuerdo con la propuesta de reconocer la validez de los artículos 5º, fracción III, y 99 al 113 de la Ley de Justicia Constitucional para dicha entidad, señalando que las razones que sostienen su posicionamiento son las mismas que sustentaron su voto en el precedente referido, las cuales están contenidas en el voto concurrente que formuló en su oportunidad, en torno a la naturaleza y fines de la justicia constitucional.

El señor Ministro Franco González Salas consultó si el señor Ministro ponente Aguilar Morales acepta las observaciones que se han formulado al proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó sostener el proyecto en sus términos, señalando que sí se tomó en cuenta lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 8/2010.

Sometida a votación la propuesta del considerando cuarto, estudio de fondo, en el tema “A) acción contra la omisión legislativa o normativa”, en cuanto se propone declarar infundados los conceptos de invalidez relativos y, por ende, reconocer la validez de los artículos 5, fracción III, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 y 113 de la Ley de Justicia Constitucional para el

Estado de Yucatán, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando cuarto, en su inciso b) Cuestión previa de constitucionalidad, en cuanto se propone declarar parcialmente fundados los conceptos de invalidez relativos.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó estar en desacuerdo con esta parte del proyecto.

Después de dar lectura al artículo 118 impugnado y referir las razones por los cuales el proyecto propone declarar su invalidez, estimó que dicho numeral no dispone una consecuencia excesiva ante la falta de publicación por parte del Congreso del Estado, del dictamen en el que se apruebe el proyecto correspondiente, en su página electrónica oficial o en la Gaceta Legislativa o, en su defecto la falta de envío del dictamen a los sujetos legitimados para promover la cuestión de control previo de constitucionalidad, dentro del plazo de dos días hábiles siguientes a la aprobación del dictamen por el Pleno; lo anterior, al considerar conveniente distinguir entre el proceso legislativo y el control de regularidad constitucional, pues debe tomarse en cuenta que esta disposición tiende a hacer operativo el

control previo de constitucionalidad, al evitar que el propio Congreso local tenga a su cargo la llave para abrir su ejercicio. Así, precisó que la norma en análisis no introduce una modalidad en el proceso legislativo sino una medida dentro dicho proceso de control de regularidad constitucional, sin la cual éste se desnaturalizaría y no lograría sus efectos, debiendo aceptarse, en consecuencia, que el proceso de control de regularidad constitucional debe incidir de manera fuerte en el propio procedimiento legislativo, aún frente a la autonomía de cada uno.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar de acuerdo en que se reconozca la validez de los artículos referidos al comienzo del apartado en discusión. En cuanto al artículo 118 impugnado señaló que éste debe analizarse sistemáticamente, pues es dable estimar que integra un procedimiento de naturaleza especial, cuya reglamentación responde a su propia lógica. Consideró que este precepto es congruente con el sistema previsto en la Constitución local y que ya fue validado por este Alto Tribunal, dado que cierra un sistema de control de la regularidad constitucional, al disponer una formalidad esencial a fin de que aquellos legitimados para impugnar proyectos de ley, estén en condiciones de hacerlo eficazmente, máxime que constituye una norma a través de la cual el Congreso del Estado se regula a sí mismo, de ahí que no pueda implicar injerencia o supeditación de ningún tipo, debiendo ser vista, en consecuencia, como una norma dentro del sistema de regularidad constitucional.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena señaló estar de acuerdo con el proyecto al considerar que la publicación del dictamen con el que se aprueba un proyecto de ley constituye una formalidad esencial del proceso legislativo cuyo incumplimiento amerita su invalidez. De esta forma, consideró cuestionable agregar un sexto elemento esencial al proceso legislativo, entre la iniciativa, la discusión, la aprobación, la promulgación y la publicación, estimando que se cumple con este tipo de formalidades siempre y cuando se verifique una discusión democrática e incluyente en el Pleno del Congreso.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó apartarse de la propuesta contenida en los párrafos del 108 al 138 del proyecto, dado que votó en contra del sistema al que alude al resolverse la controversia constitucional 8/2010, y que en cuanto hace al artículo 118 impugnado, tomando en cuenta que se encontraría obligada por la votación mayoritaria anterior, después de explicar su contenido y exponer las consideraciones del proyecto, estimó que es necesario garantizar viabilidad al sistema, para lo cual la medida contenida en el precepto impugnado es fundamental en cuanto forma parte de un procedimiento donde se debe permitir que el Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional, esté en condiciones de pronunciarse sobre la validez de un proyecto de ley conforme con la Constitución local, de tal manera que no resulta dable estimar que la declaración de nulidad de la ley rompa con el principio de deliberación en el proceso

legislativo, pues ello es consecuencia del incumplimiento de una parte del procedimiento que constitucional y legalmente se ha determinado a fin de que sea procedente el control previo de constitucionalidad.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó no compartir la propuesta del proyecto consistente en declarar la invalidez del artículo 118 impugnado, al prever que será nula la ley cuyo proyecto no se hubiera publicado o enviado a los sujetos legitimados para efectos de la promoción de la cuestión de control previo de la constitucionalidad, estimando que, conforme a lo dispuesto en el artículo 70, fracción IV, de la Constitución de Yucatán, el control previo de constitucionalidad de una ley tiene por objeto evitar que leyes contrarias a la Constitución local sean promulgadas, con el consiguiente perjuicio para la sociedad que está sujeta a ellas, de ahí que la consecuencia de nulidad guarda congruencia dentro del sistema, dado que necesariamente debe existir una sanción ante el incumplimiento de la norma.

Estimó que, por ende, la lectura que es acorde o congruente con ese marco, debe ser en el sentido de que la norma impugnada prevé una causa de nulidad de leyes locales cuando se da la hipótesis de incumplimiento que establece, como cuando las leyes civiles señalan que un acto es nulo por la falta de ciertos requisitos, lo que, a la luz del orden jurídico nacional, debe declararse expresamente mediante un fallo judicial, que permita saber a todos los destinatarios de la norma general en cuestión que es inválida, a

partir de cuándo y por qué razón. En esa medida, manifestó no coincidir con la consulta en que se está ante una consecuencia excesiva, pues, ésta resulta congruente con el sistema del que forma parte, sin que el hecho de que la ley sea producto de un proceso deliberativo democrático pueda evitar su anulación cuando se actualice la hipótesis en cuestión, si se toma en cuenta que conforme a nuestro sistema jurídico todas las leyes son objeto de control constitucional.

Consideró relevante apuntar que las entidades federativas tienen la facultad de establecer el procedimiento de creación de leyes para el ámbito local, así como el diseño de justicia constitucional que consideren más adecuado, de ahí que no advierta cuál es el fundamento para afirmar que solo las cinco formalidades que el proyecto deduce de la Constitución Federal serían “las esenciales”, y que cualquier otro requisito resultaría contrario o cuando menos secundario.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que en su proyecto no propone declarar la inconstitucionalidad del sistema en sí mismo, ni de la medida consistente en hacer público el dictamen, sino de la consecuencia de omitir dicha publicación, al anular todo el proceso legislativo, como si lo más importante en éste fuera dicha formalidad, debiendo destacarse que conforme al artículo 130 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, el hecho de que no se haya combatido de forma previa, no implica el

consentimiento de la ley, de manera que es posible llevar a cabo un control de regularidad constitucional posterior.

El señor Ministro Presidente Silva Meza reiteró que lo que está a discusión es la propuesta consistente en declarar la invalidez del artículo 118 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en la porción normativa que dispone: “En caso contrario, la ley que surja en base al proyecto será nula”:

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó que no participó, por desempeñar una comisión oficial, en el análisis efectuado por el Pleno en torno a la validez del control previo de constitucionalidad de leyes que se instituyó en la Constitución del Estado de Yucatán, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 8/2010, indicando estar a favor del criterio que ahí prevaleció.

Consideró que la figura en cuestión fue diseñada como un medio de control de constitucionalidad por el cual se determina si un proyecto de ley es o no acorde con la Constitución del Estado de Yucatán, antes de su promulgación y publicación, esto es, como un control de carácter preventivo de la actividad legislativa que lleva a cabo el Congreso local, en tanto que su objeto de análisis es el producto de esa actividad, ya sea desde el punto de vista formal, como violaciones al procedimiento legislativo o desde el punto de vista material, en cuanto al contenido mismo de las normas materia de este proyecto de ley.

Expuso que el control previo de constitucionalidad de un proyecto de ley es una modalidad del control jurisdiccional concentrado de constitucionalidad, que tiene un carácter declarativo y abstracto, en la inteligencia de que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que son objeto de él no conllevan su invalidez o inaplicabilidad, porque la norma, en el momento de ser controlada, no nace todavía a la vida jurídica, de manera que sólo consiste en un pronunciamiento de que la norma no puede ser vigente y obligatoria, de ahí que tales normas deban modificarse o adecuarse por el ente legislativo conforme a los parámetros dados por la autoridad jurisdiccional y conforme al procedimiento de creación de normas jurídicas.

Así, señaló que esta figura se identifica plenamente y se instituye en el orden jurídico yucateco como una garantía constitucional o un mecanismo jurídico procesal de protección a la Constitución local, en tanto pretende controlar el ejercicio indebido o excesivo de la facultad legislativa del Congreso local en su etapa aprobatoria de normas generales, a través de la resolución que declare su inconstitucionalidad por parte del Pleno del Tribunal Superior de Justicia actuando como Tribunal Constitucional de la entidad, la cual le será obligatoria.

En este sentido, apuntó que la incorporación de diversas figuras procesales en la substanciación del mecanismo de control en análisis, que tiendan a salvaguardar su carácter, no puede estimarse contraria a la

Constitución Federal, ya que de lo contrario se tornaría nugatorio el control de constitucionalidad en los Estados.

Señaló que el artículo 118 impugnado tiende a que los entes legitimados para promover la figura en cuestión cuenten con el conocimiento certero del desarrollo de la actividad legislativa y, con ello, estén en aptitud, de ser el caso, de promover este mecanismo dentro del plazo respectivo, de manera que la propia norma, al disponer que la ley que surja en base al proyecto será nula si no se publicita el dictamen que apruebe el proyecto de ley respectivo, contrario a lo que establece el proyecto, no transgrede ningún principio constitucional, ya que, por el contrario, es una medida legislativa adoptada por el propio órgano legislativo, con el objeto de hacer efectivo el medio de control de que se trata.

Agregó que la publicación referido dictamen no puede considerarse como una cuestión estrictamente formal, sino, por el contrario, sustantiva, puesto que a partir del conocimiento pleno del dictamen de aprobación de un proyecto de ley, los entes legitimados podrán iniciar este medio de control, de ahí que suprimir la media en cuestión implicaría dejar en letra muerta texto constitucional local y la facultad de los Estados de instituir controles locales en su ámbito territorial.

Asimismo, estimó conveniente reflexionar en torno a que el mecanismo de control que se analiza se ubica dentro del proceso de creación de leyes que el propio Estado de

Yucatán se impuso, en el cual ahora no solo participan los Poderes Legislativos y Ejecutivos de la entidad, pues también lo hace el Judicial. En este sentido, señaló que si se toma en cuenta que por disposición expresa del Legislador yucateco la cuestión previa de constitucionalidad de leyes legislativas forma parte de su proceso de creación, la consecuencia establecida en el artículo 118 de la Ley de Justicia Constitucional local no es contraria al texto fundamental, ya que, por el contrario, su función consiste en salvaguardar, por un lado, el proceso de creación de leyes y, por otro, el sistema de control constitucional local.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó estar a favor del proyecto en cuanto que, en un primer aspecto, propone reconocer la validez de una serie de preceptos impugnados, con base en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, pero en contra de éste, en la medida en que plantea declarar la invalidez del artículo 118 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en la porción normativa que dispone: “En caso contrario, la ley que surja en base al proyecto será nula”.

Consideró que el tema en discusión es sutil porque cuenta la perspectiva desde la que se aborde la problemática planteada. Así, indicó que si se parte del presupuesto de que la publicación del dictamen en el que se aprueba un proyecto de ley constituye una parte del proceso legislativo, estaría de acuerdo con la invalidez del precepto ordinario que la contempla, en razón a que sólo la

Constitución local podría prever etapas adicionales, pero que en este caso confluyen el procedimiento legislativo y el proceso para la substanciación del medio de control previo de constitucionalidad, que debe disponer el legislador ordinario en términos del artículo 70, fracción IV, de la Constitución local.

Con base en lo anterior, consideró que el precepto impugnado se estableció en ejercicio del mandato constitucional que atribuye libertad al legislador para que garantice la efectividad del control previo de constitucionalidad, estimando que si bien la consecuencia que dispone es extrema y que incluso pudo preverse otro tipo de medidas para salvaguardar la materia del control previo, lo cierto es que dicho precepto de la Constitución local otorga al legislador un margen bastante amplio para regular la función de control de la regularidad constitucional, máxime que resulta complicado realizar un juicio de ponderación o de proporcionalidad de la medida, dado que no se está en presencia de una afectación a derechos fundamentales.

El señor Ministro Pardo Rebolledo indicó compartir la propuesta inicial sobre la validez, en términos generales, del medio de impugnación analizado, así como sus consideraciones. Sin embargo, estimó que, por la manera en que está planteado el sistema, la notificación a los sujetos legitimados para hacer valer el control previo de

constitucionalidad es un requisito *sine qua non* para que dicho mecanismo pueda ser una realidad.

Agregó que la formalidad que dispone el precepto en cuestión se inscribe en el marco de la remisión que efectúa el artículo 70 de la Constitución del Estado de Yucatán, a fin de que el legislador ordinario establezca los procedimientos para sustanciar este tipo de control, indicando que si bien puede resultar cierto que se dispone una consecuencia excesiva ante el incumplimiento de dicha formalidad, también lo es que ésta representa una medida efectiva para conservar la materia a un control de constitucionalidad novedoso.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que votará en contra de declarar la invalidez del artículo 118 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en la porción normativa impugnada, al estimar que se inscribe en la lógica de que el Congreso local tiene una amplia libertad configurativa para diseñar el proceso legislativo y establecer nulidades legales como consecuencia del incumplimiento de alguna formalidad, sobre todo cuando se trata de sustanciar un mecanismo como el control previo de constitucionalidad.

Estimó, en este sentido, que debe distinguirse entre una declaración judicial de invalidez, por un vicio de constitucionalidad, y una sanción legal para cierto tipo de supuestos jurídicos, considerando que, en el caso, la medida dispuesta en la norma impugnada tiende a fortalecer y a

hacer más eficaz el medio de control de la constitucionalidad en cuestión, máxime que el propio Congreso de la entidad la ha dispuesto, en función a la naturaleza de dicho mecanismo.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló sostener la postura del proyecto en la parte que se discute. Consideró que si bien el artículo 70 de la Constitución del Estado de Yucatán dispone que el legislador determinará los procedimientos para la substanciación de las cuestiones de control previo de constitucionalidad, debe distinguirse entre la substanciación del procedimiento y una consecuencia consistente en la nulidad de todo el proceso legislativo, la que no está en la propia Constitución local.

Señaló que aun cuando también se estime que la eficacia de un sistema depende de que se pueda ejercer una presión para que funcione y no sea ignorado, lo cierto es que la gravedad de la sanción que dispone el precepto impugnado resulta excesiva dentro de un proceso legislativo, el cual debe reconocérsele preminencia sobre las cuestiones formales, como la publicación del dictamen en el que se aprueba el proyecto de ley.

Recordó que en términos del artículo 130 de la ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, el hecho de no haber impugnado un proyecto no quiere decir que no se haya consentido, pues podrán hacerse las impugnaciones posteriores que correspondan, indicando, finalmente, que si bien el legislador, con dicha medida, se auto controla, lo

cierto es que se dispone una consecuencia de nulidad como si fuera una cuestión espontánea y sin ningún análisis previo, siendo que se trata de una mera formalidad.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que la Secretaría General de Acuerdos se encargaría de destacar las coincidencias entre las razones que se han expresado a favor del reconocimiento de invalidez, en contra del proyecto, a fin de determinar las consecuencias respectivas.

Sometida a votación la propuesta del considerando cuarto, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, con el voto en contra de la señora Ministra Luna Ramos, se determinó reconocer la validez de los artículos 5, fracción IV, 114, 115, 116, 117, 118, con la excepción de la porción normativa que dispone “En caso contrario, la ley que surja en base al proyecto será nula”, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 párrafo primero, 129 y 130 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.

Asimismo, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, con el voto en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales, se determinó

reconocer la validez del artículo 118 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en la porción normativa que dispone: “En caso contrario, la ley que surja en base al proyecto será nula”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros a la Sesión Privada que se celebrará después un receso de quince minutos, así como a la pública que tendrá verificativo mañana, dos de julio de dos mil trece, levantando la sesión a las trece horas con cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, y licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.