

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 56
O R D I N A R I A
MARTES 24 DE MAYO DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y dos minutos del martes veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, 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 Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

Las señoras Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cincuenta y cinco ordinaria, celebrada el lunes veintitrés de mayo del año en curso.

Por unanimidad de nueve 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 martes veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis:

I. 32/2015

Acción de inconstitucionalidad 32/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanas o Degradantes y del Código Penal, ambos del Estado de Jalisco, reformadas mediante Decreto 25334/XL/15, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinticinco de abril de dos mil quince. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 32/2015. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 2, fracción IV, segundo párrafo de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco; así como del artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, los cuales fueron reformados mediante Decreto Número 25334/XL/15, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el veinticinco de abril de dos mil quince. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco”*.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto propone desestimar la causa invocada por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en el sentido de que la acción intentada resulta improcedente, de acuerdo con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que no existe contradicción entre lo que establecen los numerales que reclama el demandante y la Constitución Federal; en razón de que se trata de una cuestión que deberá determinarse al estudiar el fondo del asunto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo,

Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

Recapituló que el accionante argumentó que los artículos impugnados se apartan del elemento teleológico de la definición convencional de tortura y, por extensión, de los tratos crueles, inhumanos o degradantes, aunado a que justifican que la autoridad ejerza de manera legítima el uso de la fuerza, tratándose de la aplicación de sanciones de orden penal, lo cual es contrario al artículo 2, párrafo primero, de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que define tortura como “todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin”.

El proyecto propone declarar infundados los conceptos de invalidez que se aducen pues, respecto de la tortura, se retoman las consideraciones de la Primera Sala al resolverse el amparo directo en revisión 90/2014, en el cual se sostuvo que la tortura, así como cualquier otro tipo de trato cruel, inhumano o degradante, es una práctica que se encuentra proscrita de forma absoluta en nuestro sistema normativo y constitucional; asimismo, que en el artículo 5, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se

establece explícitamente una protección internacional al derecho a la integridad personal, y que el diverso artículo 5, punto 2, prescribe específicamente y de forma absoluta la prohibición de la tortura, así como de las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; en el mismo sentido, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

De lo anterior, se sostiene que, de conformidad con los artículos 1º y 22 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 1, punto 1, y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen, en general, el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier acto de tortura o trato o pena cruel, inhumano o degradante.

En el caso, las normas impugnadas se insertan en ese contexto, pues el objeto de su emisión fue precisamente atender las obligaciones que el Estado Mexicano tiene respecto de la tortura, tal como se desprende del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco. Adicionalmente, del contraste de los preceptos combatidos con los artículos 1º y 22 de la Constitución Federal, 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 del

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2 de la de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y 1° de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, se observa que las primeras guardan relación con los instrumentos internacionales e internos que prevén la sanción a la tortura y, contrario a lo alegado por el promovente, no se advierte que los preceptos impugnados hayan fijado una permisibilidad para tolerar algún tipo de tortura.

Precisó que la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura señala que “No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo”, mientras que la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes refiere que “No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”, lo cual es acorde con el artículo 2, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco, el cual reza que “No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales,

medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial”—, ya que, si bien no utiliza las mismas palabras que en los instrumentos internacionales, se inserta en la lógica de éstos, debido a que, en principio, los preceptos deben leerse en su conjunto.

Por lo que se refiere al diverso artículo 154-H, fracción II, párrafo quinto, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, el cual indica que “No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación”, apuntó que resulta también acorde con lo señalado en las normas internacionales.

Aclaró que, si bien de las definiciones de los instrumentos internacionales y de las normas impugnadas se puede apreciar una aparente diferencia substancial, en cuanto las últimas introducen que no se considerará tortura

los sufrimientos físicos o mentales que sean derivadas de un acto legítimo de autoridad, lo cierto es que la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes señala, en el mismo tenor, que “No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”.

Por otra parte, recordó que también se planteó que los preceptos reclamados vulneran los artículos 18 y 19 de la Constitución Federal, los cuales establecen que, tanto en las detenciones como en la compurgación de la pena de prisión, se deben respetar los derechos humanos de las personas sujetas a ellos. El proyecto propone determinar que no se contrarían dichas disposiciones, sino que, por el contrario, se establece expresamente que, para que el acto de autoridad no sea considerado como tortura, es necesario, en primer lugar, que sea legítimo, es decir, que tenga un fundamento legal, y además que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza, aunado a que no deberán estar dentro de las conductas prohibidas por la Constitución Federal, los tratados internacionales o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, respecto al uso legítimo de la fuerza, se alude a lo analizado en algunas resoluciones de la Primera Sala, concretamente el amparo en revisión 3153/2014, donde se establecieron los parámetros que deben regir este tipo de actuación por parte de las autoridades que pueden

llevar a cabo la detención de una persona y cuáles son los requisitos que deben cubrirse. De igual modo, se destaca que los preceptos impugnados coinciden con la definición del delito de tortura del artículo 3 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el cual prevé que “No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad”.

Por tanto, el proyecto propone reconocer la validez de los artículos 2, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco y 154-H, fracción II, párrafo quinto, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo con el proyecto, agregando dos comentarios: 1) el decreto de reformas impugnadas se publicó el veinticinco de abril de dos mil quince, y la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a) fue el diez de julio de dos mil quince, por lo que sugirió aclarar que la legislación local se mantiene en vigor ante la ausencia de una legislación general, y 2) que la ley en estudio utiliza indistintamente tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, aunque ello no se encuentra en los artículos específicamente impugnados; por lo que dejaría a salvo su criterio, cuando se impugne particularmente ese punto, en cuanto a si la tortura es

género y dichos tratos son una especie, o si estos tratos son una acción ilícita en sí. Anunció que formulará voto concurrente.

El señor Ministro Medina Mora I. coincidió con la segunda observación del señor Ministro Cossío Díaz, pero no es materia de la esta acción de inconstitucionalidad. Se manifestó en favor del proyecto porque es obvio que toda acción coercitiva estatal podría generar algún sufrimiento o daño; no obstante, lo que se pretende, en la conducta de la tortura, es obligar a que el uso de la fuerza por parte del Estado sea proporcional e idónea para atender la conducta que se enfrenta. Estimó que resulta imposible definir en abstracto si una determinada conducta estatal puede o no generar un daño injustificado a un individuo, sino que es necesario generar criterios casuísticamente para determinar si la respuesta estatal es proporcional, idónea y adecuada para ello.

Se apartó de las consideraciones relacionadas con el uso legítimo y proporcional de la fuerza, puesto que se trata de un caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que únicamente se refirió a las detenciones y compurgación de penas, siendo que no deberían dejar de valorarse otros supuestos en los cuales el uso legítimo de la fuerza estatal se justifica: cateos, procedimientos migratorios, contención de protesta social —cuando se rebasen los límites de respeto a la autoridad y a terceros mediante el uso de la violencia o acciones ilegítimas—,

desalojos civiles, investigación de delitos, entre otros. En este último tema, recordó que, en el asunto del análisis del tipo penal de ultraje en el Distrito Federal, se explicó que la legitimación, procedimientos y límites al ejercicio del poder coercitivo del Estado, conforme al principio de autoridad y las reglas de interfase, que para ser eficaces operacionalmente y ajustadas a las obligaciones éticas y jurídicas de la autoridad, deben ser respetuosas de los derechos fundamentales y ajustadas a los principios de legitimidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Anunció que, en su caso, este razonamiento lo expresará en un voto concurrente.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció sustancialmente de acuerdo con el proyecto, apartándose de algunos tratamientos, particularmente en cuanto a los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estimó que se debería reflexionar en torno al uso de la fuerza pública, pues el proyecto trata acerca de la legitimidad y la proporcionalidad, mas no de la necesidad e idoneidad, aunque se remite a las jurisprudencias de este Tribunal Pleno al respecto. Con esa salvedad, se reiteró en favor del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del sentido del proyecto, valorando que deberían salvarse algunas cuestiones que no deberían analizarse en

este momento, pues son innecesarias para la resolución del asunto.

Concordó en que los preceptos impugnados reflejan una mala técnica legislativa; sin embargo, pueden ser compatibles con las convenciones internacionales sobre el tema, especialmente los artículos 1° de la Convención contra la Tortura y Otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Por otra parte, estimó que la redacción de los artículos impugnados da a entender una definición circular, bajo un esquema similar a “no se considerará tortura, siempre y cuando no sea tortura”, pero reiteró que se salva su validez con la interpretación que se propone en el proyecto, sustentada en los estándares internacionales y los de esta Suprema Corte.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó de acuerdo con el sentido del proyecto, externando preocupación y dudas respecto de la redacción de los preceptos, puesto que, si bien su intención es prevenir y sancionar la tortura, se establecen causas de exclusión en la comisión de la misma, mediante una gran cantidad de elementos normativos que, en su momento, tendrán que ser valorados por el juzgador, específicamente: “No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales —pues todo aquel que es sancionado penalmente expresará sufrimientos físicos o mentales con motivo de la sentencia misma—, medidas incidentales a éstas o

derivadas de un acto legítimo de autoridad —ya que todo acto legítimo de autoridad no puede ser, a la vez, motivo de la comisión de un delito—, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza —en tanto que, si no hay proporcionalidad en el uso de la fuerza, lógicamente no es un acto legítimo de autoridad— y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial.

Estimó altamente riesgoso abrir de tal manera la exclusión de un delito, de manera tal que, en determinado punto, frustre la intención de castigarlo; sin embargo, el contenido del proyecto orientará al respecto.

El señor Ministro Franco González Salas se expresó de acuerdo con el proyecto, en razón de que los preceptos combatidos no son violatorios de la Constitución, las leyes ni los instrumentos internacionales en la materia. Valoró como importante la sugerencia del señor Ministro Cossío Díaz, a modo de advertencia, en el sentido de que este tipo de disposiciones locales serán válidas hasta en tanto el Congreso de la Unión, en cumplimiento de su obligación constitucional, expida la ley general en la materia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales apuntó que las normas impugnadas tienen un defecto de taxatividad, pues es muy amplio el elemento que se refiere a los actos legítimos de autoridad, sin definir otros requisitos

que podrían ser útiles para definir la naturaleza de legítimo de ese acto de autoridad, como podrían ser el tipo de autoridad, la actuación que esté realizando, sus características, su materia, entre otros, por lo que no se da la certeza jurídica suficiente para entender el delito con claridad. Recapituló que, si bien los artículos 1° de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura hacen una definición de lo que no debe entenderse como tortura, ello no debería repetirse en la legislación nacional, sino establecer lo que debe entenderse como tortura y no poner una excepción al respecto.

No obstante, estimó que el proyecto hace un estudio y un análisis completo de todas estas situaciones para explicar qué no debe entenderse como tortura, esto es, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de los prohibidos por la Constitución, los tratados internacionales, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación. Enfatizó que, de ninguna manera, se está estableciendo una tortura exceptuada o el reconocimiento de la existencia de la tortura. Por esas razones, se manifestó de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto para agregar una nota al pie que exprese la circunstancia atinente a que aún no se ha expedido la ley

general en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que ordena el transitorio de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional.

En cuanto a la segunda observación del señor Ministro Cossío Díaz, aclaró que no se está analizando propiamente la construcción típica del delito de tortura, sino una exclusión respecto de algunas conductas. Por lo que ve a las inquietudes de los señores Ministros Medina Mora I. y Gutiérrez Ortiz Mena, referentes al uso legítimo de la fuerza, precisó que tampoco es el tema del proyecto. En relación con el señalamiento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, compartió la vocación de que la descripción de una figura consista precisamente en detallar sus notas distintivas, máxime tratándose de un tipo penal en un código; sin embargo, de la exposición de motivos se desprende que la intención concreta y expresa del legislador de Jalisco era ajustarse a las normas de fuente internacional que regulan este tema, siendo que en las mismas normas internacionales se precisaba lo que no podía quedar incluido en el concepto o en la descripción típica de tortura.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco y 154-H, fracción II, párrafo quinto, del

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, la cual se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, de la siguiente forma:

“PRIMERO. Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 32/2015. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 2, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco; así como del artículo 154-H, fracción II, párrafo quinto, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, los cuales fueron reformados mediante Decreto Número 25334/LX/15, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veinticinco de abril de dos mil quince. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la

cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las doce horas con cuarenta y seis minutos y reanudó la sesión a las trece horas con diez minutos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:

II. 111/2015

Acción de inconstitucionalidad 111/2015, promovida por el Partido Acción Nacional, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la mencionada entidad el veintidós de septiembre de dos mil quince, mediante Decreto 126. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 33, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Coahuila, en la porción normativa que dice: “los cuales serán asignados en los términos que establezca la ley entre aquellos partidos políticos que obtengan cuando menos el 2% de la votación*

válida emitida en el Estado para la elección de Diputados.”, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila y en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando primero, relativo a la competencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando segundo, relativo a la oportunidad. El proyecto propone determinar que es oportuna la acción de inconstitucionalidad, en tanto que, en el caso concreto, el Poder Ejecutivo mandó una iniciativa de reformas al Congreso del Estado para adecuar y regularizar el sistema electoral —anteriormente, la ley local establecía que sólo se requería el dos por ciento para tener acceso a diputados de representación proporcional—; en el Congreso, las comisiones determinan que no lo van a modificar y cambian el sentido que llevaba la iniciativa para dejar el precepto en idénticos términos a como estaba anteriormente; consecuentemente, se publica la reforma, como si este artículo no hubiera sido materia del proceso legislativo. Por tanto, aunque pareciera que no hubiera sido reformado el

precepto, en realidad fue motivo análisis y modificación dentro del proceso legislativo.

Adelantó que será un tema debatible, y aclaró que la propuesta fue construida así por dos razones: 1) de considerar que no es un nuevo acto legislativo, la consecuencia sería el desechamiento, lo que implica dejar intocada una ley que no es congruente con la Constitución Federal, y 2) aun siendo congruente con su criterio respecto del nuevo acto legislativo, si se deja la misma norma que existía anteriormente, se le daría un contenido y alcance material a esa norma, distinto del que debería tener, puesto que hay previsión expresa en la Constitución Federal en que debería de ser el tres y no el dos por ciento para conservar el registro y, por lo tanto, ese porcentaje rige para tener derecho a diputados de representación proporcional.

El señor Ministro Medina Mora I. estimó que el artículo 33, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza no fue modificado como resultado del proceso de reforma a dicho ordenamiento, por lo que no se trata de un acto legislativo desde un punto de vista formal, es decir, aunque fue materia de la iniciativa presentada por el gobernador e, incluso, de una reserva formulada por uno de los diputados, el Congreso no aprobó su modificación y, por consecuencia, no hay una reforma material ni sustancial, por lo que no se puede analizar. Por ello, no compartió la propuesta.

El señor Ministro Cossío Díaz dio lectura a la página treinta, párrafo segundo, del proyecto: “Por consiguiente, se está ante un nuevo acto legislativo para efectos de la acción de inconstitucionalidad, dado que, lo relevante no es si se emitió o no un acto legislativo, sino que la decisión del legislador sea sustancial porque se modifica el alcance de la norma general, ya sea sistemática o aisladamente. En el caso, se reitera, se trata de una decisión legislativa respecto del sentido normativo, dado que, exige determinado porcentaje para asignar diputaciones por el principio de representación proporcional, lo cual, se proyecta en el sistema correspondiente.”

Consideró que, si bien se trata de un tema inédito, resulta insuficiente para superar el criterio mayoritario, en el sentido de que también tendrían que considerarse las negativas de iniciativa como elementos del acto legislativo, siendo que lo trascendente es la formalización de manera positiva, como explicó el señor Ministro Medina Mora I. En ese contexto, se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió en que, en este caso, no hay un acto legislativo que pueda ser materia de revisión a través de esta acción de inconstitucionalidad.

Observó que el accionante impugnó el decreto en su totalidad, concretamente los artículos 33 y “67” —del cual hay un error, pues se impugna el 27, ya que inclusive lo transcribió—, y que la mayoría de sus argumentos van relacionados con el artículo 33, párrafo primero, siendo que

no fue materia de modificación o reforma alguna. En ese tenor, adelantó que, de aceptarse la procedencia de esta acción de inconstitucionalidad, respecto de todas aquellas modificaciones que eventualmente pueden ser propuestas en una iniciativa y que al final del proceso legislativo no prosperan, se abriría un espacio muy amplio de impugnación respecto de cuestiones que no constituyen una reforma. Estimó, en todo caso, que prácticamente se impugnó la omisión de reformar este último precepto, lo cual técnicamente debió tratarse como una omisión legislativa pero, tal como se planteó el argumento, se debe estimar que no hay reforma alguna que revisar vía acción de inconstitucionalidad. Por esas razones, tampoco compartió el proyecto.

El señor Ministro Laynez Potisek se expresó en favor del proyecto, pero por razones distintas. Coincidió en que el hecho de que una iniciativa, su discusión e, incluso, una reserva por un diputado, no los convierte en una reforma legislativa si es que, a final de cuentas, no se aprueba; sin embargo, recordó que en la acción de inconstitucionalidad 28/2015 se decidió que, a pesar de ello y por una cuestión sustantiva y temática, se debía declarar la inconstitucionalidad de algunos artículos que no fueron parte de la reforma legislativa en cuestión, interpretando que eran parte del sistema que se estaba declarando inconstitucionalidad.

En el caso, consideró que la propuesta de reforma tendía a adecuar la Constitución Local a la Constitución Federal respecto de las fórmulas para diputados de mayoría relativa y representación proporcional, por lo que resultaría razonable basarse en el precedente citado para declarar la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Constitución Local.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que la acción de inconstitucionalidad es el instrumento no sólo para cuestionar la voluntad legislativa expresa, la cual se puede hacer consistir en la creación, reforma o modificación de un artículo en específico, sino además la voluntad legislativa tácita, es decir, que no necesariamente culmina con la creación o modificación de un artículo, como podría ser la deliberación o la no inclusión de una iniciativa.

Bajo esa perspectiva, si no es voluntad de un Congreso adecuar su legislación al nuevo modelo de la Constitución Federal, existe la posibilidad de que algún partido afectado pueda cuestionarlo ante este Tribunal. Por tanto, si el artículo en cuestión formó parte de una iniciativa, generó discusión y reservas y, al final, la mayoría de ese Congreso decidió no aprobarla, se genera la hipótesis necesaria para que un partido cuestione esta voluntad legislativa tácita de mantener el sentido normativo de una específica disposición.

Por ello, con independencia de lo que se pudiera analizar en el fondo del asunto respecto de la constitucionalidad de las normas combatidas, valoró que se

está ante una causa para promover una acción de inconstitucionalidad, por lo que estaría en favor del proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena apuntó que se trata de una reforma frustrada y, por ende, no hay acto legislativo formal o sustancial, al no haberse cambiado el orden jurídico, por lo que votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz discordó de la postura del señor Ministro Pérez Dayán, puesto que implicaría que cualquier propuesta que no se apruebe en un proceso legislativo, a partir de lo presentado en una iniciativa o en un dictamen, genera un nuevo acto legislativo, lo cual resultaría complicado.

Observó que la discusión se ha centrado en el artículo 33, no en el 27, y sugirió que, si se está analizando un problema sistémico, se debería comenzar el estudio con el 27 y, de ser el caso, contemplar la extensión de efectos de invalidez al 33, como ocurrió en el precedente que invocó el señor Ministro Laynez Potisek.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que, tradicionalmente, este Tribunal Pleno había sostenido que cualquier repetición de la publicación de un precepto, así fuera literal o incluso hasta con puntos suspensivos, podía dar lugar a un nuevo acto legislativo, siendo que algunos otros señores Ministros argumentaban que era necesario un cambio sustancial al sentido normativo para tal efecto. Recapituló que, personalmente, había sostenido que

bastaba un cambio en el sentido normativo del precepto, sin calificar si era o no sustancial, importante o secundario.

Recapituló que, en el último precedente, se cambió el criterio para determinar que se trata de un nuevo acto legislativo cuando hubiera un cambio en el contenido material frente al criterio meramente formal.

Concordó con que, en la especie, se trata de un acto legislativo frustrado que no pudo llegar a su finalidad. En ese contexto, advirtió que hay dos opciones de solución: 1) la aludida por los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek, en cuanto a que hubo un cambio al sentido normativo, viéndolo desde el punto de vista sistémico o integral, por lo que la publicación de esta reforma modifica los equilibrios constitucionales, y 2) la apuntada por el señor Ministro Cossío Díaz, consistente en que, técnicamente, se debe analizar el artículo 27 y, por extensión de efectos o por una cuestión sistémica, se podría abordar el diverso artículo 33.

Adelantó que no tendría inconveniente por la opción que se tome, siempre y cuando se analicen los preceptos, pues externó preocupación en que ha habido una modificación al sentido normativo. En ese tenor y en principio, estaría con la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Medina Mora I. indicó que los párrafos que se modificaron en la reforma al artículo 33 no guardan relación directa con el párrafo primero, por lo que no se

podría anular por extensión, ya que debe haber una dependencia o relación sistémica con lo anulado, a menos que ese análisis se desprenda de otra disposición impugnada.

El señor Ministro Laynez Potisek compartió la propuesta de solución del señor Ministro Cossío Díaz, es decir, contrastar el artículo 27 impugnado con el contenido de la Constitución Federal para, dependiendo del resultado, abordar o no el diverso artículo 33, párrafo primero.

El señor Ministro ponente Franco González Salas aclaró que no se impugnó el artículo 27, sino que el accionante únicamente afirma que el artículo 33 no es congruente con el referido 27.

Recalcó que el proyecto se enfoca en el tema del nuevo acto legislativo, recordando que hubo una iniciativa del Ejecutivo para reformar el artículo 33 de la Constitución Local para hacerlo congruente con la reforma a la Constitución Federal, siendo que, dentro del proceso legislativo, las comisiones modificaron el sentido de la propuesta del gobernador y no sólo no tomaron en cuenta la propuesta, sino que se reformó ese mismo artículo en sus otros párrafos; consecuentemente, introdujeron un problema sistémico porque, adicionalmente, no se guardó congruencia con el contenido del diverso artículo 27.

Anunció que mantendría el proyecto en el sentido de que se trata de un nuevo acto legislativo, y adelantó que, de

determinar la mayoría lo contrario, no tendría inconveniente en redactar el engrose correspondiente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales opinó que se trata de un nuevo acto legislativo, recordando que ha sostenido que, inclusive, basta con la publicación del texto, aunque se mantenga idéntico, ya que formó parte de un proceso legislativo acabado. No obstante, en el caso observó que no se llegó a ese punto en el proceso legislativo pues, aunque se presentó una iniciativa y fue discutida, el artículo 33, párrafo primero, no se tocó en la reforma constitucional local, máxime que sólo se señalaron puntos suspensivos en ese precepto, lo que de acuerdo a la técnica legislativa significa que ese texto no se abordó ni se sometió siquiera a una votación. Asimismo, puntualizó que, si bien el citado artículo 33 se modificó en otros párrafos, ello no conlleva a que sea un nuevo acto legislativo el artículo completo. Por tanto, se pronunció en contra del proyecto y por el desechamiento.

En cuanto al diverso artículo 27, señaló que el accionante no esgrimió argumentación alguna para combatirlo, por lo que tampoco se podría estudiar el 33 de manera sistémica, como sugirió el señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Medina Mora I. concordó con el señor Ministro Presidente Aguilar Morales en que no hubo una modificación material al artículo 33 y que el diverso 27 no se impugnó. En cuanto a la supuesta inconsistencia alegada

entre el citado artículo 33 y el diverso 27, párrafo 3, inciso j), en cuanto a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, estimó que, en su caso, los problemas concretos se presentarán a la consideración de la instancia jurisdiccional correspondiente, mas ello no es materia del presente asunto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando segundo, relativo a la oportunidad, respecto de la cual se expresó una mayoría de cinco votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, en el sentido de sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Por tanto, dado el ofrecimiento del señor Ministro ponente Franco González Salas de formular el engrose conforme a la decisión mayoritaria de este Tribunal Pleno, la votación definitiva deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando segundo, relativo a la oportunidad, consistente en sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y

Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, de la siguiente forma:

“PRIMERO. Es improcedente la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con dos minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves veintiséis de mayo del año en curso, a la hora de costumbre. Asimismo, anunció que no asistiría a dicha sesión, en virtud de que atendería

asuntos del Consejo de la Judicatura Federal, por lo que se hará cargo de la Presidencia el señor Ministro decano Cossío Díaz.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.