



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 18 O R D I N A R I A

JUEVES 2 DE MARZO DE 2017

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con cinco minutos del jueves dos de marzo de dos mil diecisiete, 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, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

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 diecisiete ordinaria, celebrada el lunes veintisiete de febrero del año en curso.

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 del jueves dos de marzo de dos mil diecisiete:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

1. 25/2016
y acs.
27/2016 y
28/2016

Acción de inconstitucionalidad 25/2015 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, promovidas por diversos diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública de dicho Estado, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 27/2016 y 28/2016, promovidas, respectivamente, por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. SEGUNDO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 25/2016, promovida por los integrantes de la LIX Legislatura del Estado Libre y Soberano de México. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracciones II, III, V y XII, 12, fracción II, inciso b), 14, 15, 16, 33, fracción II, 39 y 40 —con la salvedad precisada en el resolutivo cuarto de este fallo— de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada por Decreto número 75 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis. CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 12, fracción III, incisos a) y b), 24, 25, 26, 33, fracción I, en la porción normativa ‘candados de pulgares’ y 40, en la porción normativa ‘sin embargo, podrá usarse como*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables', de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria. QUINTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado Libre y Soberano de México. SEXTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México', así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta".

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reabrió la discusión en torno al considerando tercero, relativo a la legitimación.

La señora Ministra Piña Hernández se pronunció en contra del proyecto, coincidiendo con los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Cossío Díaz en que el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la Constitución, obliga a reconocer que, tratándose de los mecanismos para proteger y salvaguardar la regularidad constitucional, existe un principio *pro actione*, que privilegia su procedencia a efecto de garantizar, en la medida de lo posible, que no existan normas contrarias a la Ley Fundamental. Agregó que dicho principio se cristaliza, desde una vertiente procesal, en que las causas de improcedencia



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

previstas en la ley, para efectos de las acciones de inconstitucionalidad y, en general, para los mecanismos de regularidad constitucional, deben ser claras y expresas, deben interpretarse de manera restrictiva, y deben quedar acreditadas de manera contundente.

Indicó que este criterio es acorde con lo sostenido por este Tribunal Pleno, concretamente en el recurso de reclamación en la acción de inconstitucionalidad 1/1995, de la que derivó la tesis de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE”. En ese tenor, consideró que el artículo 105, fracción II, constitucional prevé específicamente quiénes están legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad, entre otros, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, de lo cual se desprende que es un límite mínimo, siendo que, una vez superado este porcentaje, la Constitución no establece un tope de diputados que pueden promover una acción de inconstitucionalidad, por lo que, si dicho límite no existe expresamente, es contrario al principio *pro actione* inferirlo a partir de suposiciones, o acerca de situaciones hipotéticas, es decir, sin sustento constitucional ni legal para establecer esa causa de improcedencia.

En este sentido, apuntó que no resulta evidente e inobjetable la causa de improcedencia invocada en el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

proyecto, con el cual se pretende justificar el sobreseimiento, y si bien se dice que, de los antecedentes legislativos, se advierte que la finalidad de esta hipótesis de procedencia de la acción derivó del establecimiento de un mecanismo para que las minorías parlamentarias pudiera impugnar la regularidad constitucional de normas generales aprobadas por una mayoría, de ahí no se concluye que, en caso de que la acción de inconstitucionalidad se promueva por un porcentaje mayor, se actualice su improcedencia.

Recordó que, derivado de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 9/2001, se emitió la tesis jurisprudencial de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA", siendo que el proyecto parte de una premisa equivocada, pues refiere que la minoría del treinta y tres por ciento es el grupo minoritario que votó en contra de la aprobación de la ley, lo cual no es necesariamente cierto, pues nada impide que, en dicho porcentaje, puedan concurrir quienes votaron a favor y en contra, para efectos de la legitimación del órgano promovente, ya que, como indica el texto de dicha tesis "pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional, pues como lo señala la exposición de motivos



correspondiente ‘... el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis’”.

Opinó que, de seguir la lógica de la propuesta, se tendría que reconocer que, en ese sesenta y ocho por ciento de los diputados promoventes, está incluida una minoría del treinta y tres por ciento, al margen de si votaron a favor o en contra; por tanto, se debería distinguir quiénes votaron a favor y quiénes en contra y, así, sólo admitir la acción por ese grupo minoritario, mas no arribar al sobreseimiento de la acción por todos los promoventes, pues se privaría arbitrariamente a esa minoría de su potestad accionante.

Reiteró no compartir el proyecto porque las causas de improcedencia deben ser manifiestas, probarse fehacientemente y de aplicación estricta, sino que tampoco persigue la finalidad de los mecanismos de regularidad constitucional: analizar la regularidad constitucional de las normas generales, atendiendo al principio de supremacía constitucional, sin importar si los promoventes votaron a favor o en contra; máxime que el precedente podría generar inconvenientes prácticos graves: hacer nugatorio este mecanismo para el análisis de la regularidad abstracta de constitucionalidad.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó a favor del proyecto, pues se surte la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que, por la manera en que se interpuso esta acción de inconstitucionalidad, se convierte en un ejercicio consultivo, no previsto en la Constitución.

Recapituló que los señores Ministros que se han pronunciado en contra de la propuesta sostienen que la improcedencia de la acción requiere de texto expreso y de aplicación estricta, en virtud del principio de *pro actione*; sin embargo, estimó que el citado artículo 59 enuncia que “En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”, referente a las controversias constitucionales, en cuyo artículo 19, fracción VIII, prevé que “Las controversias constitucionales son improcedentes: VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley”, dispositivo similar al contenido en la Ley de Amparo, con lo cual concluyó que las causas de improcedencia no necesariamente deben estar previstas puntualmente en los textos normativos.

Recordó que este Máximo Tribunal recientemente resolvió el recurso de reclamación 9/2016, en la acción de inconstitucionalidad 17/2016, promovida en contra de una



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

reforma al texto constitucional; en cuyo acuerdo de desechamiento se resolvió que “De conformidad con los artículos 25, en relación con el 59 y 65, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del análisis integral del escrito por el que se promueve el presente medio de control, es manifiesto e indudable que en el caso concreto se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 del citado ordenamiento, en relación con el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, lo que da lugar a desecharlo de plano. En los últimos numerales en cita es dable desprender que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando dicha figura procesal resulte de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la propia Constitución Federal, por ser éstas las que delinean el objeto y finalidad de este medio de control, de lo contrario, su procedencia sería antitética al sistema de control constitucional del que forma parte o de la integralidad y naturaleza del juicio mismo. Sirve de apoyo a esta consideración, por analogía, el siguiente criterio sustentado por el Tribunal Pleno: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO”, concluyendo que “la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delinean el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo”.

Preciso que también hay precedentes más antiguos, por ejemplo, en los que se determinó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de un presupuesto de egresos local, con consideraciones similares, por lo que, en el caso, no se está creando ninguna causa de improcedencia ni significa un retroceso al principio *pro actione*, sino que la improcedencia deriva de la interpretación del texto constitucional y de la ley, en el sentido de que, cuando una mayoría calificada promueve la acción de inconstitucionalidad, se convierte en un ejercicio consultivo, máxime que, de la doctrina nacional y de la exposición de motivos, claramente se creó un sistema denominado “autocontrol parlamentario”, consistente en que se legitima a



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

una minoría para oponerse a lo aprobado por la mayoría del órgano legislativo, cuando considera que hay un vicio de inconstitucionalidad abstracto.

Leyó el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste”. En ese tenor, concordó con la modificación al proyecto aceptada, a saber, suprimir la mención de que hay una parte actora y una demandada.

Recordó que la interpretación auténtica e histórica de la acción de inconstitucionalidad, desde su inclusión en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro y noventa y cinco, ha entendido su ejercicio por aquellas minorías que no fueron escuchadas en el procedimiento legislativo deliberativo o que, habiendo sido escuchadas, sus peticiones no fueron atendidas por la mayoría, por lo que una mayoría calificada no puede promover dicha acción, argumentando que su ley aprobada podría ser



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

inconstitucional, porque con ello la transforma en un ejercicio consultivo no previsto en la Constitución.

En cuanto al argumento de que se debe identificar quiénes votaron a favor y quiénes en contra, estimó innecesario ese análisis porque el artículo 105 constitucional refiere expresamente a un porcentaje de los “integrantes”, no así de sus “opositores”, además de que esta Suprema Corte lo ha interpretado en el sentido de que la minoría que promueve no necesariamente debió votar en contra de la norma impugnada durante el procedimiento legislativo.

Por lo que ve al argumento de que no se trata de un ejercicio consultivo, advirtió que, por la forma en que plantearon sus conceptos de invalidez, dan a entender que, a partir de la publicación de la norma impugnada, se dieron cuenta que podría ser violatoria de los principios de legalidad y de seguridad, y que diversos sectores de la población se habían pronunciado por su incompetencia para legislar en materia del uso de la fuerza pública. Destacó el concepto de invalidez esgrimido en contra de los 53 artículos que componen la ley en cuestión, salvo cinco de ellos, con lo cual estimó que, de proceder la acción, se deberá suplir la totalidad de los conceptos de invalidez, lo cual significaría que el Congreso del Estado únicamente transmitió a esta Suprema Corte las inquietudes de su electorado, es decir, no se trata de una litis real entre una minoría y una mayoría parlamentaria.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Agregó que los legisladores fueron electos para escuchar, discernir y aprobar leyes, por lo que, tomando en cuenta el porcentaje de una mayoría calificada y la forma en que presentaron sus agravios, parecería que no se cumple la presunción de constitucionalidad de una norma, sino que la propia mayoría calificada aduce que es inconstitucional; por lo que esta acción de inconstitucionalidad se convertiría en un ejercicio consultivo que desvirtúa la intención y el texto del artículo 105 constitucional. Comparó que en Colombia, Francia y otros países existe un sistema consultivo, lo cual no es el caso de México.

Observó que la ley combatida fue votada el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, conteniendo un artículo segundo transitorio con un *vacatio legis* de noventa días hábiles siguientes a su difusión y, si bien posteriormente — tres de agosto de ese año— el Congreso del Estado volvió a legislar, no fue para atender las inquietudes descritas, sino para suspender la vigencia de la norma una vez que esta Suprema Corte resolviera esta acción de inconstitucionalidad y que dicha legislatura haga las adecuaciones de aquellos artículos que determine inconstitucionales, en su caso. Con ello, evidenció que se pretendió un control preventivo de regularidad constitucional, cuyos efectos son similares a los del sistema constitucional francés.

Recapituló que el treinta y tres por ciento es un mínimo, precisamente para evitar que unos cuantos legisladores promuevan la acción de inconstitucionalidad, mas ello no



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

conlleva a establecer que proceda arriba de ese porcentaje y hasta con el cien por ciento del Congreso local, pues se desvirtuaría en un ejercicio consultivo.

Finalmente, por lo que respecta al argumento de la supremacía constitucional, aclaró que los medios de revisión constitucional establecidos en la reforma de mil novecientos noventa y cuatro y noventa y cinco —acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional— se inscriben en un marco de equilibrio de Poderes.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que el señor Ministro Laynez Potisek mencionó el recurso de reclamación 9/2016, en la acción de inconstitucionalidad 17/2016, el cual no sería aplicable al caso concreto porque, en aquél momento, se analizó si un sujeto específico no previsto textualmente como legitimado podía o no promover la acción de inconstitucionalidad. Recordó que el problema actual es determinar si procede o no dicha acción cuando la minoría legislativa rebasa el treinta y tres por ciento.

El señor Ministro Laynez Potisek reconoció que no son casos idénticos; no obstante, se trata de fundamentos idénticos, a partir de los cuales el Tribunal Pleno interpretó y derivó una causa de improcedencia no textual.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena suscribió lo expresado por el señor Ministro Laynez Potisek, pero en contra de las consideraciones alusivas a establecer un porcentaje tazado para determinar una mayoría o mayoría



calificada, ya que implicaría vulnerar la libertad configurativa de las entidades federativas.

El señor Ministro Franco González Salas no compartió el proyecto porque, al margen de los porcentajes, no se trata de una consulta, sino de una acción de inconstitucionalidad promovida por un grupo de legisladores —que representan más del treinta y tres por ciento de su Congreso— con todos los requisitos: preceptos impugnados, conceptos de invalidez y la solicitud de que se expulsen del orden jurídico nacional.

Coincidió en que no existe una causa de improcedencia expresa ni implícita, es decir, si bien algunas de ellas puedan derivarse del texto expreso, de su interpretación o de la intención expresa del Constituyente o del legislador, tras la revisión de los trabajos legislativos de la reforma constitucional en la que se incorporó la acción de inconstitucionalidad —diciembre de mil novecientos noventa y cuatro—, así como de los que precedieron a la aprobación y expedición de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ningún pasaje se contempló un límite superior de promovente, sino que sólo se refiere al equivalente al treinta y tres por ciento, lo cual se debe traducir como un mínimo para que el sistema guarde lógica, aunado a que el artículo 62 de la referida Ley Reglamentaria prevé que “por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos”. Añadió que, si bien este Tribunal Pleno ha señalado una



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

causa de improcedencia no derivada de la ley, es porque hay alguna inferencia, sostenida en algo, pero en el caso no existe de dónde pueda extraerse.

Estimó que si se determina que el treinta y tres por ciento es un mínimo, el problema será establecer un máximo, proponiendo como ejemplos: 1) suponer que es válido el cincuenta por ciento, porque no representa minoría ni mayoría, 2) si es más del cincuenta por ciento, delimitar si es respecto de los integrantes o del quórum. Externó duda sobre si, al no existir un asidero expreso en los textos normativos ni en los trabajos legislativos, este Pleno debería o no establecerlo y, con ello, impedir que un grupo de diputados puedan acudir a la acción de inconstitucionalidad, lo cual estimó de difícil aceptación.

Señaló que los procesos legislativos están llenos de incidencias, de circunstancias emergentes, vicisitudes políticas y de otras condiciones que los vuelven diferenciados, ejemplificando —respecto del quórum— que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión puede sesionar válidamente con doscientos cincuenta y un legisladores, con lo cual surgiría la duda o el problema de qué sucedería con los ausentes: si se sumarían o no para el treinta y tres por ciento.

Consideró que puede haber percepciones diferenciadas sobre las causas de improcedencia, estimando que, de aprobarse la propuesta del proyecto, implicaría la verificación de los límites que se determinen. Recordó que,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

recientemente, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas —del Estado de México—, promovida por el cuarenta y seis por ciento de los integrantes del Congreso de ese Estado, y apuntó que, si se hubieran seguido los lineamientos del presente proyecto, no debió haber procedido su estudio, puesto que —salvo una diputada— lo conformaban miembros que votaron con la mayoría.

Manifestó preocupación por la participación del señor Ministro Laynez Potisek porque, estando convencido de que debería existir un límite superior en el porcentaje para la procedencia, no existe.

Subrayó que, de aprobarse la propuesta, restaría fijar el estándar para determinar si la mayoría puede constituirse con ausentes, con quienes votaron con la mayoría pero luego recapacitaron, o con quienes conformaron la mayoría pero fueron disidentes en alguna parte del ordenamiento, entre otros supuestos.

Recapituló que, ante el problema de definir si hay o no una causa de improcedencia, que derive de una interpretación, consideró que no existe sustento para establecer un porcentaje máximo y que, de hacerlo, se generarían muchos problemas frente a los casos particulares que se susciten, siendo que el proyecto debería proponer cómo se va a conformar una minoría que no llegue a ser mayoría.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

La señora Ministra Luna Ramos explicó que el artículo 105 constitucional y el correlativo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad al treinta y tres por ciento de los integrantes de un cuerpo parlamentario, por lo que, de acuerdo con los propios textos normativos, se trata de un mínimo; no obstante, restaría determinar si puede o no promover una mayoría del Congreso local.

Valoró que el proyecto es correcto al indicar que, en un sistema de división de Poderes, la función del Legislativo es la emisión de leyes y de disposiciones de carácter general, mediante reglas del procedimiento y votación, y si bien los otros Poderes, eventualmente, pueden emitir disposiciones de carácter general, las leyes formal y materialmente están a cargo del Legislativo. Indicó que primeramente se requiere de un número de integración de los órganos legislativos, de acuerdo con la Constitución Federal o de los Estados, se establece un quórum y el procedimiento para que se aprueben las leyes: la discusión, el veto por parte del Ejecutivo o no, la publicación y la promulgación de la norma.

Al respecto, señaló que vía la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro se creó la acción de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Inconstitucionalidad, en cuya exposición de motivos se previó que la minoría perdedora, con un porcentaje tan reducido y razonable, podría ejercerla, resultando que el artículo 105 constitucional indique que está legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad el treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de los Congresos de los Estados, mas no aclara si deben pertenecer o no a la minoría, o si votaron a favor o en contra, lo cual implica un límite inferior de dicho porcentaje y un límite superior de cualquier porcentaje, siempre y cuando no llegue a ser mayoría, es decir, la mitad más uno.

En el caso concreto, apuntó que el Congreso del Estado se integra con setenta y cinco diputados —cuarenta y cinco de mayoría relativa y treinta de representación proporcional—, siendo que el artículo 49 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México indica que “Para que la Legislatura pueda sesionar, será necesaria la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros”; luego, la ley impugnada se aprobó por una abrumadora mayoría y, finalmente, se promueve la acción de inconstitucionalidad por sesenta y ocho diputados. En ese tenor, estimó que, si la función del Poder Legislativo es emitir leyes, cambiarlas, modificarlas y hacerlas acordes con el avance de la sociedad, entonces esos sesenta y ocho diputados estaban en posibilidad de modificar, revocar o derogar la ley en cuestión, máxime que se trata de la misma legislatura.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Advirtió que en el primer decreto, mediante el cual se publicó la ley en cuestión, su artículo segundo transitorio estipuló que “La presente Ley entrará en vigor a los noventa días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial ‘Gaceta del Gobierno’”, siendo el caso que, antes de llegada la fecha señalada, la misma legislatura emitió otro decreto para reformar dicho artículo transitorio para quedar: “La presente Ley entrará en vigor una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas y que la Legislatura haga las adecuaciones, si las hubiera, de aquellos artículos que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación como inconstitucionales, y sean publicadas en el Periódico Oficial ‘Gaceta del Gobierno’”, con lo cual concluyó que se trata de una consulta, es decir, que esta Suprema Corte no analizará una acción de inconstitucionalidad *ex post*, como lo establece el sistema constitucional, por lo que coincidió plenamente con el señor Ministro Laynez Potisek en que actualmente la Constitución no establece ese tipo de análisis constitucional.

Por esas razones, se manifestó a favor del proyecto, apartándose de algunas consideraciones, indicando que, aun cuando esta causa de improcedencia no está específicamente establecida en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su fracción VIII abre la posibilidad de configurar otra improcedencia que emane de la interpretación de la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Constitución o de las leyes aplicables al caso concreto. Señaló que una causa de improcedencia generada bajo la misma lógica se precisa en la tesis de rubro “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para una próxima sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y ocho minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes seis de marzo del año en curso, a la hora de costumbre.

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



SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS