

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 24 DE ABRIL DE 2018**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
41/2016	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 129 TER Y 132 DE LA LEY DEL DEPORTE Y CULTURA FÍSICA DEL ESTADO DE MORELOS.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)</p>	3 A 14
118/2015	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.)</p>	15 A 56 RETIRADO

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES  
24 DE ABRIL DE 2018**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**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  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario, por favor, denos cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 42 ordinaria, celebrada el lunes veintitrés de abril del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADA.**

Continuamos, señor secretario.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2016. PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 129 TER Y 132 DE LA LEY DEL DEPORTE Y CULTURA FÍSICA DEL ESTADO DE MORELOS.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Piña Hernández y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 129 TER, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PREVÉ “DE MANERA ENUNCIATIVA Y NO LIMITATIVA”, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 132, INCISOS B), C) Y D) DE LA FRACCIÓN I; B) Y D) DE LA FRACCIÓN II; B), C) Y D) DE LA FRACCIÓN III, ASÍ COMO B) Y C) DE LA FRACCIÓN IV, TODOS DE LA LEY DEL DEPORTE Y CULTURA FÍSICA DEL ESTADO DE MORELOS.**

**TERCERO. 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 DE MORELOS, EN TÉRMINOS DEL APARTADO IV DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS Y EN LA GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**NOTIFÍQUESE: “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Voy a poner a su consideración los primeros tres apartados de esta propuesta, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación del promovente. ¿Alguna observación en estos? No la hay, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADOS.**

Para continuar, tiene la palabra la señora Ministra Piña, ponente.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Señora Ministra y señores Ministros, someto a consideración de este Tribunal Pleno el proyecto de resolución relativo a la acción de inconstitucionalidad 41/2016, promovida por la Procuraduría General de la República.

En la demanda la promovente propone dos conceptos de invalidez. En el primero, impugna la inconstitucionalidad del artículo 129 Ter de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, que establece los actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte; concretamente, impugna la porción normativa que dice: “de manera enunciativa y no limitativa”; aduce que esta porción normativa es violatoria de los principios de legalidad, seguridad jurídica y tipicidad, ante la falta de descripción de la conducta considerada antijurídica.

A partir de la foja 24 del proyecto se inicia el estudio de fondo. En principio, se establece que los razonamientos expresados por la promovente deben analizarse en relación a la transgresión del principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, consagrado en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional.

A partir de la foja 28 del proyecto se determina la invalidez de la norma impugnada, al considerarse que la expresión “de manera enunciativa y no limitativa” es contraria al referido principio, aplicable al derecho administrativo sancionador, porque genera un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas; se señala que ha sido criterio de este Máximo Tribunal que en la interpretación constitucional del derecho administrativo sancionador se puede acudir –de manera matizada– a los principios penales, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva.

Se establece que el principio de taxatividad constituye un importante límite al legislador en un estado democrático de derecho, en el que subyace el valor fundamental de la certeza jurídica; por tanto, las leyes deben incluir los elementos, características, condiciones, términos y plazos para evitar confusiones o menoscabo en la defensa, lo que en materia penal consiste en una exigencia de racionalidad lingüística conocida como el principio de taxatividad, cuestión que ha sido reiterada por este Alto Tribunal, estableciendo que el citado principio exige un contenido concreto y unívoco de la ley.

A partir de estas premisas, se concluye que la expresión “de manera enunciativa y no limitativa” resulta contraria al principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, consagrado en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, porque genera un catálogo impreciso, abierto y amplio en cuanto a la descripción de los actos o conductas consideradas como violentas o que incitan a la violencia en el deporte, al grado de permitir la arbitrariedad. En este sentido, se propone la invalidez de dicha porción normativa. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Está –entonces– a su consideración este primer punto que nos hace mención la señora Ministra Piña. La Ministra Luna, por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Este asunto –como recordarán– es muy similar al que resolvimos el día de ayer, del señor Ministro Alberto Pérez Dayán; para no volver a intervenir, comentaré que estoy de acuerdo con la propuesta de la señora Ministra Piña y me apartaré de algunas consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Exactamente, mi intervención era en el mismo sentido, dadas las manifestaciones que hice ayer; estoy de acuerdo con el proyecto, reservo mi criterio en algunos puntos, y también –en su caso– haré voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? Si no hay más, podemos tomar la votación de este punto, que –de alguna manera– es semejante al asunto resuelto ayer. Por favor, señor secretario, tome la votación.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** También, apartándome de algunas consideraciones.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Igual, con el proyecto, apartándome de algunas consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Exactamente en el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, con algunas salvedades.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** También, a favor del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en declarar la invalidez del artículo 129 Ter, en la porción normativa respectiva;

con voto en contra de algunas consideraciones de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas, y con salvedades del señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CON ELLO, EN ESTA PARTE, QUEDA APROBADA LA PROPUESTA, CON LOS VOTOS QUE SE HAN ANUNCIADO ADEMÁS.**

Continuamos, señora Ministra, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. En el segundo concepto de invalidez se impugna la inconstitucionalidad del artículo 132, fracción I, incisos b), c) y d); fracción II, incisos b) y d); fracción III, incisos b), c) y d) y fracción IV, incisos b) y c), de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, aduciendo la accionante que dichas porciones normativas vulneran los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad de las sanciones administrativas, al no establecer un límite temporal para individualizar las sanciones entre un mínimo y un máximo.

A partir de la foja 39 del proyecto se determina la invalidez de la norma impugnada, al considerarse contraria al principio de taxatividad, aplicable al derecho administrativo sancionador, porque –precisamente– no establece un parámetro determinado que permita objetivamente advertir los límites y los alcances de las sanciones que prevé.

Se establece que el citado numeral también resulta contrario a dicho principio porque permite el actuar arbitrario de la autoridad, al establecer un grado de indeterminación que provoca –en los

destinatarios de la norma– incertidumbre en cuanto al límite de la sanción, ya que no contempla elementos objetivos al momento de determinar las sanciones correspondientes.

Como recordarán, este precepto es –en las diversas fracciones que se están impugnando– de contenido similar al que analizamos en la sesión de ayer. Les quería comentar –me llamó la atención, y lo comparto– un comentario que hizo ayer el Ministro Zaldívar, también del principio de taxatividad, en que no prevé las conductas que van a ser sancionadas; por qué conducta ni el límite de la sanción. Está presentado en los términos que lo acabo de referir; si la mayoría del Pleno lo considera conveniente, incluiría el razonamiento de que no prevé por qué conductas van a ser aplicables esas sanciones; lo que también resulta contrario al principio de taxatividad, y derivado ya no tanto del concepto de invalidez, sino de la suplencia de la queja aplicable en esta materia. Eso es todo, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. ¿Está a su consideración? Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Estoy de acuerdo, y estaría de acuerdo con lo que ha señalado la Ministra, basándose en lo que había dicho el Ministro Zaldívar. Simplemente, reitero mis reservas que hice desde el día de ayer porque son aplicables también en el presente caso y, por supuesto, haré un voto concurrente al respecto.

Pero me quiero separar de algunas expresiones del proyecto; por ejemplo, la que aparece en la página 39, donde se dice en el primer párrafo: “por considerar que no establecen un límite

temporal para individualizar las sanciones, mínimo o máximo, – lo cual estoy totalmente de acuerdo, pero dice– lo que origina la arbitrariedad de la autoridad”; me parece que el principio de taxatividad, pretende evitar inseguridad jurídica para las personas, pero no necesariamente genera la arbitrariedad del acto, porque podría haber una actitud razonable de la autoridad, lo que sí genera –y estaría totalmente de acuerdo– es la posibilidad de una actuación arbitraria de la autoridad, al no establecer –como lo ha señalado el Pleno– las características que deben regir al principio de taxatividad. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** No tengo ningún inconveniente, si el Tribunal Pleno está de acuerdo en matizar esta expresión, no tanto como un hecho, que la norma en sí va a provocar esto, sino la posibilidad de que la autoridad tenga una actuación arbitraria al no establecerse los límites. Con mucho gusto y gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Con la propuesta modificada por la señora Ministra, está a su consideración. ¿No hay observaciones? Tomemos la votación, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto, apartándome de consideraciones que haré valer en un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Como lo señalé desde un principio, con el proyecto, apartándome de algunas consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Agradeciéndole a la Ministra haber aceptado, voto con el proyecto, también apartándome de algunas consideraciones y con la reserva establecida.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, con algunas salvedades.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** También, con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informar que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta modificada del proyecto; el señor Ministro Cossío Díaz vota en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; la señora Ministra Luna Ramos vota en contra de algunas consideraciones, al igual que el señor Ministro Franco González Salas, quien también reserva su criterio y anuncia voto concurrente, y el señor Ministro Pardo Rebolledo, con algunas salvedades.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario.

**EN ESTA PARTE QUEDA APROBADA LA PROPUESTA.**

Y continuaríamos con los efectos. Señora Ministra, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. En la página 45 –y como lo comenté desde la sesión de ayer– se establece que “La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.” Así está consignado en la página; si creen necesario que ponga que surtirá efectos para el futuro –como está el precedente– o queda así; me apartaría con voto particular porque considero que aquí sí se tendrían que dar efectos retroactivos. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. De conformidad con mi voto de ayer, reiteraré en este asunto que los efectos deben ser retroactivos, y emitiré un voto particular. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. ¿Alguien más, señores Ministros? Si no hay más observaciones, por favor, señor secretario, tome la votación.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** También.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra, por los efectos retroactivos, y anuncio voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En contra, por efectos retroactivos, y anuncio voto particular.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** También, con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de nueve votos a favor de la propuesta de efectos contenidos en el proyecto; con voto en contra de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, quienes votan por los efectos retroactivos de la declaración de invalidez y anuncian sendos votos particulares.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien. Con esta votación queda también aprobada la propuesta de los efectos de esta sentencia. Lea los resolutivos, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 129 TER, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “DE MANERA ENUNCIATIVA Y NO LIMITATIVA”, Y 132, FRACCIONES I, INCISOS B), C) Y D), II, INCISOS B) Y D), III, INCISOS B), C) Y D), Y IV, INCISOS B) Y C), DE LA LEY DEL DEPORTE Y CULTURA FÍSICA DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS.**

**TERCERO. 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 DE MORELOS, EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Les pregunto, ¿están de acuerdo con los resolutivos? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADOS.**

**CON ELLO, RESUELTA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2016.**

Continuamos con el orden del día, señor secretario.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2015, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Medina Mora y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

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

**SEGUNDO. SE SOBREESE EN LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 1º, FRACCIÓN II, 8º , 9º , 10º, 11, 36 Y 66, FRACCIÓN XIX DE LA LEY PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE.**

**TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 43, 49, FRACCIÓN II, Y 76 EN LA PORCIÓN NORMATIVA “LA GREVEDAD DE LA LEY PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO”.**

**CUARTO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 44 EN LA PORCIÓN NORMATIVA “SIN QUE EXCEDAN DE**

**DOS POR CADA RAMA PROFESIONAL”; 46, EN LA PORCIÓN “POR CADA LICENCIATURA, CARRERA PROFESIONAL TÉCNICA, ESPECIALIDAD, MAESTRÍA O DOCTORADO, PODRÁN CONSTITUIRSE EN EL ESTADO MÁXIMO DOS COLEGIOS DE PROFESIONISTAS.”; 56, 57 Y 76, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “EL PRESTIGIO PROFESIONAL” DE LA REFERIDA LEY PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, LAS CUALES 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 MICHOACÁN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Pongo a su consideración únicamente los dos primeros apartados, relativos a la competencia y a la oportunidad. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueban estos dos apartados? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADOS.**

Estaría sujeto a su consideración el de la legitimación de los promoventes. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. No estoy de acuerdo con la manera en que se analiza el tema de la legitimación. En la página 22, párrafo 44, se nos dice que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, respecto a los artículos 1, 8, 9, 10, 11, 36 y 66, fracción XIX, de la Ley para el Ejercicio Profesional del Estado de

Michoacán de Ocampo. La razón que se nos dice es porque no se está realmente haciendo una impugnación en contra de derechos humanos, sino es una impugnación de carácter competencial.

Sin embargo, en la demanda se plantea que se genera una violación a los derechos humanos contenidos en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 9º, 14, 16, 17, 22 y 24 constitucionales, y después se nos dice que, de igual forma, se vulneran los artículos 1, 2, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y cuando se va haciendo el desarrollo de los conceptos de invalidez en esta demanda, se va planteando también la idea por parte de esta Comisión actora de las distintas razones por las que ellos piensan que se violan esos derechos humanos.

En la sesión de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, en las acciones de inconstitucionalidad 30/2016 y 31/2016, tuvimos esta discusión, algunos de los señores Ministros, —hasta donde entiendo— minoritariamente sostenían que es necesario hacer una diferenciación entre los aspectos de derechos humanos, los aspectos competenciales, etcétera; pero, inclusive, en ese caso, quienes estuvieron en la posición que estimo fue minoritaria, tres de los señores Ministros, —o cuatro, si contamos también al señor Ministro Medina Mora, que está ahora como ponente en este asunto—, ellos aceptaban la posibilidad de entrar por un estudio de suplencia en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

Aquí encuentro muy difícil empezar a hacer estas segmentaciones, me parece que no estamos sobreseyendo por

preceptos impugnados, sino estamos sobreseyendo por conceptos de invalidez; si vemos cómo está construido el proyecto, en la página 22, párrafo 45, nos va diciendo que, cuando se impugna el artículo 3º, se refiere a un tema competencial, cuando se impugna el artículo 8º, es un tema competencial.

Creo que aquí no debiéramos sobreseer, debiéramos entrar al estudio de los preceptos y ver luego si son fundados o no son fundados, que es un problema —como todos sabemos— completamente distinto, pero me cuesta mucho trabajo, viendo que impugnan preceptos que contienen expresamente derechos humanos —ya lo señalé— y preceptos también convencionales que contienen derechos humanos, no empezar a ver si el argumento es o no suficiente para determinar las condiciones de legitimación de la propia Comisión.

Creo que no se debiera sobreseer por las condiciones de impugnación para, con posterioridad, ver el fondo del propio asunto; esto me lleva entonces a estar en contra de esta condición y del resolutivo segundo, donde están las declaraciones de sobreseimiento de estos preceptos legales. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora, por favor.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Sí señor Ministro Presidente. Tenía previsto hacer la explicación de este punto, el Ministro Cossío lo ha hecho ya en sentido inverso, o sea, porque

no está de acuerdo con lo que no he explicado, aunque obviamente está expresado en mi proyecto.

Claramente, el artículo 105 de la Constitución establece la capacidad, la legitimación para ciertos órganos para hacer accionar en contra de la inconstitucionalidad, en general, respecto de legislaciones federales y estatales.

Me queda claro —y esta ha sido mi posición—, en efecto, pero así como hay algunos precedentes que ha citado el Ministro Cossío, hay otros —y también hay otros de Sala— que me parecen relevantes. Si se me permite hacer la explicación de por qué hago la presentación como la hago, independientemente de que anticipo que el Ministro Cossío estará en contra de lo que quisiera plantear a consideración de este Tribunal Pleno.

En lo que hace a legitimación, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán aduce violaciones a derechos humanos como transgresiones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajenas a aquellas referentes a la invasión de esferas competenciales.

Para el caso de las comisiones de derechos humanos, existe una limitación constitucional en materia de legitimación, que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que se pretende impugnar; al señalar específicamente el texto de la Constitución — en el 105— que éstas sólo podrán interponer acción cuando aleguen violaciones de sus leyes locales a derechos humanos; o sea, las leyes locales del Estado en el que están violaciones a derechos humanos.

Al no ser un órgano encargado de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional, la Comisión accionante no puede interponer una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales ajenas a la vulneración de derechos humanos y esferas competenciales, tal como lo es la violación de órganos estatales u órdenes normativos.

No es óbice a lo anterior –y esto lo expresaba el señor Ministro Cossío– de que en los conceptos de invalidez se alegue que la falta de competencia –que es el elemento que lleva al accionante a plantear la inconstitucionalidad para legislar en tales materias– puede generar otras violaciones constitucionales en forma indirecta, como es la falta de seguridad jurídica o la violación al principio de legalidad, puesto que estas son meras consecuencias que se derivan exclusivamente de la invasión competencial que se alega.

Cabe señalar que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, este Pleno de la Suprema Corte determinó la existencia de supuestos en los cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede carecer de legitimación para impugnar una ley o tratado internacional.

También debo señalar que la Segunda Sala consideró lo mismo al resolver los recursos de reclamación 54/2016 y 19/2018, en el sentido de que la legitimación en la acción de inconstitucionalidad se limita al tipo de norma constitucional que se alega como violada o al contenido material de las normas impugnadas.

La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se restringe a la materia específica que se señala en el texto constitucional para el accionante, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen a dicha materia; al final, todo puede tener una consecuencia de derechos humanos si se le quiere mirar así, pero no es el objetivo de esta distribución y legitimación que hace el artículo 105.

Por lo tanto, en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 20, fracción II, y 65 del citado ordenamiento legal, así como del artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, respecto de los artículos 1º (primer concepto de invalidez), 8º (segundo concepto de invalidez), 9º (tercer concepto de invalidez), 10 y 11 (cuarto concepto de invalidez), 36 (sexto concepto de invalidez) y 66, fracción XIX (noveno concepto de invalidez), de la Ley para el Ejercicio Profesional del Estado de Michoacán de Ocampo, que es la materia de esta acción.

Por su parte, en los términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional y 27, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, se reconoce legitimación a la Comisión para impugnar los artículos 14 a 21 (que es el quinto concepto de invalidez), 43 (séptimo concepto de invalidez), 44, 46, 49, fracción II, 56 y 57 (octavo concepto de invalidez) y 76 (décimo concepto de invalidez) de la Ley para el Ejercicio Profesional del Estado de Michoacán de

Ocampo, al haberse hecho valer la posible vulneración de derechos humanos. Por lo que hace al tema de legitimación, esta es la presentación, esto es lo que el proyecto plantea a consideración del Tribunal Pleno. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Este considerando nos genera una importante determinación en cuanto a la manera en que un tribunal debe acometer al estudio de la legitimación tratándose de la acción de inconstitucionalidad.

Bien es conocido que, en términos del artículo 105 de la Constitución, varios son los sujetos legitimados para cuestionar ante esta Suprema Corte actos legislativos: lo puede ser el treinta y tres por ciento de una legislatura, ya sea federal o local, puede hacerlo la Procuraduría General de la República, el Ejecutivo a través de una Consejería, –un caso importante y que me servirá de ejemplo dentro de unos momentos– partidos políticos tratándose de leyes de carácter electoral, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, como aquí tenemos, los órganos protectores de los derechos humanos, ya sea en su vertiente nacional o local, dependiendo cuál es la legislación que se está controvirtiendo.

Este asunto lo hemos tenido, entonces, en reiteradas ocasiones, ¿quiénes son los sujetos legitimados? Recuerdo exactamente el caso invocado por el señor Ministro Cossío, porque en él se vio –precisamente– el tema de la legitimación, entre otros, de un partido político, cuando lo que cuestiona son normas, pero no necesariamente todas de contenido electoral.

¿Y a qué conclusión llegó este Tribunal Pleno? Llegó a considerar que la legitimación es un concepto que permite la activación de este medio de control constitucional bajo una premisa. ¿Estamos en el supuesto en que puede abrir una controversia? En el caso concreto, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán abre una controversia, una acción de inconstitucionalidad en contra de disposiciones legales que le parecen violatorias –precisamente– de derechos humanos; y en el capítulo correspondiente a la legitimación, en donde se debe advertir si cumple con esta condición, se hace una división sobre el contenido de sus conceptos de invalidez, en función de lo que cada uno de los artículos cuestionados contiene; esto lleva, entonces, a un análisis segmentado de qué dijo y qué contiene el artículo para establecer si está o no legitimado.

En esencia, pudiera convenir con muchas de las cuestiones que aquí se abordan y la forma de resolver, que sería si solamente se hubiere controvertido un tema que no es de su competencia en sobreseer, pero –bajo esta perspectiva– parecería que estamos sobreseyendo sobre el contenido de artículos y conceptos de invalidez.

En aquella ocasión dijimos: no se puede estar medio legitimado o sólo legitimado para combatir ciertos artículos; entendimos que la legitimación es un concepto amplio que permite abrir la acción de inconstitucionalidad a quien surte el supuesto de legitimación contenida en el artículo 105 y, una vez hecho esto, se advertirá el contenido de cada artículo en función de los conceptos de invalidez, y aquéllos que no alcancen la condición para ser cuestionados por el sujeto activo de la misma, serán declarados inoperantes; esto es, no se puede estar medio legitimado para abrir una acción de inconstitucionalidad; por tanto, en aquella ocasión trasladamos el tema de un partido político, quien cuestionó distintos artículos de una legislación, para reservarlo, en la medida en que cumplía con el requisito de ser sujeto legitimado, para que en lo individual, analizando –como se debe– cada acción de inconstitucionalidad en función de los conceptos de invalidez, se determinara si este tipo de decisiones, si este tipo de disposiciones, eran o no sujetas a su alcance de combate mediante la acción de inconstitucionalidad.

Por tanto, sería conveniente —a mi juicio— como se sentó en ese precedente, considerar que hay legitimación para combatir; en tanto que hoy podríamos convencernos que muchos de los artículos cuestionados pudieron ser cuestionados, otros no, y son considerados como la condición para la falta de legitimación; lo que no me parecería –entonces– congruente de una sentencia es decir: no estás legitimado para combatir estos artículos, pero sí lo estás para esto; la solución práctica encontrada en aquella ocasión –que creo que es la que nos debe servir de parámetro, tratándose de un partido político y lo mismo podríamos decir de la Comisión de los Derechos Humanos de cualquier entidad– es:

estás legitimado para abrir la acción de inconstitucionalidad, atendiendo al concepto de invalidez y el contenido de cada artículo, habremos de responder si estás o no en la condición de combatirlo, y lo que no estés en condición de combatirlo, por no ser materia de tu competencia, será declarado inoperante, y lo que sí lo sea, será estudiado; precisamente, ese método utilizamos para diferenciar los conceptos de invalidez en los que un partido político sometía al examen de constitucionalidad de este Alto Tribunal una serie de disposiciones que no eran necesariamente de contenido electoral; bajo esta perspectiva, sugeriría que no es el tema de la legitimación –aquí– el que debe prevalecer para determinar si sobreseemos por esos artículos, en tanto que su contenido no surte la condición por la cual pudiera abrirse una acción de inconstitucionalidad, en tanto que de las disposiciones cuestionadas sí hay legitimación para traerlas al conocimiento de control; bajo esta perspectiva, hay legitimación para abrir la instancia y, ya sobre cada estudio de los conceptos de invalidez, determinaremos si son o no de la competencia punitiva del sujeto legitimado.

Entonces, creo que el estudio debe trasladarse al concepto de invalidez concreto, que nos permita el contraste del argumento contra el contenido y, a partir de eso, saber si son las atribuciones que, en competencia, entregó la Constitución a los sujetos legitimados.

Por lo menos, quiero reiterar que el último de los proyectos que recuerdo, tratándose de un partido político, se le entendió legitimado para promover y, ya sobre el estudio concreto de cada invalidez, se estableció si era o no de estudiarse, si la

consecuencia era la inoperancia del concepto de invalidez que no surta el supuesto por el cual puede abrir esta instancia.

En concreto, creo que hay legitimación, esta legitimación no es divisible, no puedo decir que hay artículos a los cuales no está legitimado y artículos a los cuales sí; la acción se abrió por sujeto legitimado y será sobre la marcha que determinemos qué contenidos no son sujetos de impugnación, por esta condición que impone la propia Constitución, y cuáles sí; los que no lo sean serán inoperantes, los que sí, serán motivo de estudio y generarán la consecuencia: validez o invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Tal como he votado de manera ya reiterada en problemas similares, estoy en contra de esta parte del proyecto.

Me parece que el artículo 105 constitucional, por lo que hace a la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos, debe ser interpretado de manera amplia y siempre viendo el principio *pro actione* y no de manera limitada o restringida.

Me parece que la teleología de la Constitución es –precisamente– que este Tribunal Constitucional proteja todo el orden constitucional y, particularmente, el tema de los derechos humanos establecidos tanto por la Constitución como por los

tratados internacionales que, por mandato del artículo 1º, son parte de esta misma Constitución; de tal suerte que me parece que las Comisiones de Derechos Humanos, cuando vienen y alegan que hay un tema de derechos humanos, la acción tiene que admitirse.

En segundo lugar, también he votado reiteradamente que me parece que los temas competenciales violan *per se* derechos humanos, no de manera indirecta; el juicio de amparo —he dicho en otras ocasiones— ha procedido desde siempre por violación a derechos fundamentales cuando los actos son emitidos por una autoridad incompetente.

De tal suerte que me parece que, cuando una ley se expide por una autoridad incompetente, esto es inconstitucional y violatorio de derechos humanos de manera directa, porque los artículos 14 y 16 constitucionales también son derechos fundamentales.

De hecho, en la acción de inconstitucionalidad 22/2009, el Pleno estableció expresamente que para los efectos de la legitimación en el supuesto que nos ocupa no procede: “hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de ser tutelados por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales”.

De tal suerte que, —precisamente— los artículos 14 y 16 constitucionales tutelan, entre otras cosas, que todas las leyes y actos de autoridad son emitidos por autoridades competentes; sin embargo, me parece que, adicionalmente a lo que estoy

sosteniendo y he votado reiteradamente, aquí no se trata de un tema competencial; me parece que no estamos en el caso de que haya una dicotomía entre cuestiones competenciales y cuestiones de derechos humanos, estamos en presencia de una Ley para el Ejercicio Profesional del Estado de Michoacán de Ocampo, y esto significa que estamos en presencia de una ley que establece las condiciones para el ejercicio de un derecho humano y, si esto es así –la regulación del ejercicio del derecho humano– me parece que no es susceptible de hacerse distinciones entre diferentes tipos de derechos humanos –algunos propiamente humanos o fundamentales y otros meramente competenciales– porque, de ser fundados los argumentos de la Comisión accionante, resultaría –precisamente– que no se puede regular el ejercicio profesional en la forma en que se está ordenando –precisamente–, ante la carencia de los elementos competenciales mínimos.

De tal suerte que creo que, en este tema –de toda la ley, en sí misma–, aun aquellos artículos que pudiéramos hablar que se trata de invasión sobre esferas competenciales, me parece que tienen relevancia importante en relación con el derecho humano que están regulando; toda la ley pretende regular un derecho humano y, consecuentemente, todo lo que esa ley regula tiene incidencia sobre el derecho humano.

Por último, también coincido con lo que ya se ha dicho aquí, –que también ha sido la forma como he votado en precedentes– que resulta extraordinariamente complicado, en temas como éste, atender la legitimación en relación con qué normas violan derechos humanos o no; creo que, cuando se trata de legitimación, basta que tengamos, en el caso concreto, una ley

que regula el ejercicio de un derecho humano, para que tengamos que entrar a analizarla; estimo que todo lo que tiene la ley puede ser materia de derechos humanos, pero aunque no fuera así, estimo que esto se tendría que ver en un momento dado más adelante; aunque creo que ya es un tema de si es fundado o infundado el concepto de invalidez, no tanto si la materia es de derechos humanos o no de derechos humanos.

En el caso concreto, llego a la conclusión que la demanda debe ser admitida y la legitimación también admitida, para todos los preceptos que están siendo impugnados por la Comisión accionante porque –reitero, en mi opinión– esta ley, al regular el ejercicio de un derecho humano, todos estos preceptos tienen incidencia en este propio derecho humano. Por ello, no comparto esta parte del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. También me pronuncio en contra de este considerando tercero; me parece evidente del texto de la Constitución que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar las normas que vulneren los derechos humanos –así está el texto expreso–.

Entonces, la discusión torna sobre ¿qué entendemos una vulneración a derechos humanos? Y aquí me parece que la Corte ha sido bastante consistente en el sentido de que existen ciertos derechos humanos, donde el Estado se debe de abstener, es

decir, el derecho a la intimidad, por ejemplo; pero existen otros derechos humanos, que anteriormente se conocían como derechos sociales en nuestra Constitución, donde el Estado tiene una obligación de hacer y, ante esa obligación de hacer, me parece que la vulneración se da –precisamente– cuando el Estado no actúa o actúa otro órgano del Estado.

Entonces, necesariamente para vigilar la vulneración de los derechos humanos, tenemos que entrar al tema competencial; me parece que no hacerlo es dejar a los órganos de protección de derechos humanos sin la posibilidad de velar por los derechos humanos que implican una obligación de hacer.

Es decir, en materia de trabajo es el órgano federal quien interviene para mediar entre el trabajo y el capital, así lo diseñó la Constitución desde 1917.

En materia de salud, es construir hospitales; en materia de educación, es construir aulas, escuelas; me parece que así es como se realizan esos derechos que se encuentran en la Constitución, a través de la obligación de hacer; una vez que tenemos una obligación de hacer, la pregunta de ¿qué órgano debe de hacer eso? Se vuelve una pregunta competencial, pero que necesariamente está imbricada, no se puede separar del derecho humano que el Estado tiene que proteger con un hacer, y así lo hemos resuelto en varias ocasiones. En la acción de inconstitucionalidad 30/2013, el pasado veintinueve de junio de dos mil diecisiete, bajo la ponencia del Ministro Laynez, se estableció que la competencia de las Comisiones estatales de derechos humanos debe entenderse como una garantía orgánica

de los derechos humanos, en términos del artículo 1º constitucional.

En la Primera Sala, el amparo en revisión 323/2014, bajo la ponencia del Ministro Pardo, se otorgó el amparo a una persona moral con base en que existió una afectación al derecho a la educación con motivo de la omisión del ejercicio “facultades de fiscalización”, y al resolver el amparo en revisión 750/2015, bajo la ponencia de la Ministra Piña, se determinó que las normas presupuestales se vinculan con el goce del derecho humano a la educación.

En la Segunda Sala también ha resuelto en ese sentido, en el amparo en revisión 378/2014, relativo a la obligación de la autoridad federal para construir una estructura adicional en un instituto nacional de salud; es decir, me parece que, cuando una obligación de hacer del Estado –que típicamente es en materia de trabajo, en materia de educación, como en este caso– no podemos separar el derecho humano de la competencia de quien tiene esa obligación de hacer. Por lo tanto, también considero que existe legitimación en este caso. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Voy a tratar de ser más positivo en esta intervención. En relación con la manera en la que están contruidos en la página 22 o identificados los conceptos de invalidez, creo que no

son estrictamente temas competenciales, voy a decir por qué. En la página 42, con el inciso i), dice que el artículo 1º —así es como lo está fraseando— que “el Congreso de Michoacán carece de facultades para regular las instituciones educativas”, pero si vamos a la demanda, lo que en realidad está diciendo es: el artículo 5º constitucional autoriza a las legislaturas a —dice así el concepto— que la Ley de Profesiones solamente debe mencionar qué profesiones requieren de patente y, en su caso, la forma en que se expida la patente y sus sanciones pero, de ninguna manera, puede involucrar regular las instituciones educativas; esto me parece que afecta directamente al derecho humano al trabajo, porque está diferenciando en las condiciones en las que no sólo se registran los títulos, sino también se regulan las instituciones educativas que emiten los títulos y que permiten o no realizar determinado tipo de actividades. Ese es el artículo 1º.

En el artículo 8º, se nos dice en la síntesis que se hace en el punto ii): “la accionante aduce que el proceder establecido en el artículo es inconstitucional al ser contrario al sistema federal en materia de profesiones”; sin embargo, si vemos lo que dice la Comisión actora en el punto segundo: “al imponerse esos requisitos, el precepto es contrario al derecho humano de debida fundamentación y motivación, así como al de seguridad jurídica”, este puede ser un argumento bueno o malo, pero no se está refiriendo a la condición competencial, sino al propio derecho.

En el punto iii), artículo 9º, se nos dice aquí que “la medida vulnera el sistema federal”, pero lo que nos está diciendo este concepto de invalidez es que el país tiene celebrado diversos tratados internacionales y que se genera una asimetría entre lo que se

regula en la Constitución y en los tratados internacionales, y eso puede ser violatorio de derechos humanos, dice: por tanto, si la norma impugnada impone mayores requisitos a nuestra Constitución y a los tratados que en materia tiene celebrados nuestro país, tal proceder es violatorio de los principios aludidos.

Después, en lo que se refiere al artículo 10, también se nos dice en el proyecto que no se impugna la posible violación a un derecho humano, pero en este artículo lo que se está diciendo es que se vulnera otra vez los derechos humanos de seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

Insisto, no sé si esto es fundado o no, pero me parece que es importante. Para ir más a prisa, en el sexto concepto de invalidez, donde se impugna el artículo 36, hay una impugnación muy importante dice: el servicio social podrá retribuirse pero no generará relación laboral; y dice en la demanda: el hecho de que se disponga que el servicio social remunerado no genera relación de trabajo involucra la regulación de materia laboral, lo cual no es factible en la norma tildada, ya que no se refiere a su objeto directo de tratamiento; y esto —desde luego— tiene que ver con el artículo 123, apartado A; finalmente, en lo que se refiere al artículo 66, fracción XIX, ahí dice: se está obrando sobre espacios que no es el territorio nacional; y es lo que decían el Ministro Zaldívar, el Ministro Gutiérrez y el Ministro Pérez Dayán; que se está realizando una acción por parte de una autoridad incompetente, y está vulnerando específicamente este artículo.

Entonces, —insisto— pueden ser buenos o malos argumentos, eso es fondo del asunto, pero me parece que —inclusive— de la

lectura integral de la demanda, hay impugnaciones directas que tienen que ver con derechos humanos, no con relaciones competenciales estrictamente; por eso, –insisto y agradezco la posibilidad de explicar un poco más ampliamente mi posición–, creo que hay impugnaciones directas en la lectura de la demanda a derechos humanos y, como lo señalaron también quienes están en contra del proyecto, esto me parece que nos lleva a tenerlo que analizar en su integridad, más allá de cuál sea el resultado. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Tampoco comparto el sobreseimiento que se está proponiendo por varias razones. Es cierto, como lo dijo el Ministro Medina, que en algunos supuestos previstos por el artículo 105 constitucional establece una característica especial para el sujeto activo para impugnar las normas que se prevén en este artículo.

Concretamente, lo vemos muy claro, cuando el inciso f) de la fracción II habla de los partidos políticos en contra de leyes electorales; y ahí hemos dicho: los partidos políticos únicamente pueden impugnar normas de materia electoral; ahí lo hemos definido muy claramente, en función de que siempre nos vamos a la materia electoral.

Sin embargo, el inciso que estamos analizando, que es el g), referente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no va a una materia específica en la legislación, va a un contenido: que

la norma vulnere los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Ese es el contenido de lo que está legitimada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o las Comisiones locales para impugnar leyes federales o locales.

El contenido de las normas, de cualquier naturaleza, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución, o bien, en los tratados internacionales de los que México es parte.

Derivado de ello, tenemos que analizar las normas que se están impugnando; esa norma puede vulnerar derechos humanos ¿sí o no? Pero además, no podemos estar en función del concepto de invalidez que nos hagan valer, porque en este tipo de acciones hay suplencia total.

Entonces, tenemos que analizar la regularidad constitucional de la norma que impugnó a la luz de la Constitución y de los tratados internacionales, al margen del concepto de invalidez que haga valer la Comisión.

El proyecto nos propone que, partiendo del argumento de la Comisión, lo que está aduciendo es una invasión de esfera competencial y, por eso, no está legitimado.

Si hay suplencia total, al margen de lo que nos argumentara la Comisión –aun si fuera invasión de esferas o no–, tendríamos que ver si la norma que está impugnando en su contenido– viola o no derechos fundamentales; es decir, no podemos partir del argumento de la autoridad para quitarle legitimación, sino en función del contenido mismo y, para eso, tenemos que examinar si

vulnera o no derechos fundamentales; pero, además, creo que el argumento de la inconforme, en cuanto si pudiera existir o no una invasión de competencias, creo que ese es —precisamente, repitiendo— un argumento: esta autoridad no puede emitir esta ley porque esto le corresponde a otra autoridad; eso es un argumento, ¿qué sucede?, si es fundado, ¿cuál es el derecho que viola? Es una vulneración a un derecho fundamental de seguridad jurídica porque el acto o la ley es emitido por autoridad incompetente.

Entonces, hay que distinguir entre el argumento mismo y la consecuencia del argumento, en cuanto sea una autoridad incompetente la que está emitiendo esa ley; es una vulneración directa a la Constitución por violación a seguridad jurídica, y es un derecho fundamental; por eso, considero que siempre va a haber invasión; ese argumento nos va a llevar directamente a una vulneración de derechos fundamentales.

Por último, también pueden aducir un contenido diverso de un derecho fundamental y decir: la Comisión no tiene facultades para estar definiendo derechos fundamentales; y vamos a decir: ¿eso es competencia? ¿Eso es invasión de esferas? No, tenemos que ver si la norma —por su contenido— vulnera o no derechos fundamentales, al margen de la denominación de la norma, al margen del concepto de invalidez que nos hagan valer. Por eso, estoy en contra de ese sobreseimiento, y —para mí— procede el estudio de todos los conceptos de invalidez, aun supliendo su deficiencia. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Continúa a su consideración, señores Ministros. ¿No hay más observaciones? Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. En los precedentes que se citaron —las acciones de inconstitucionalidad 30/2016 y 31/2016—, también me manifesté en el sentido de que no podríamos hacer una separación para poder afirmar que, cuando estamos en presencia de una invasión de esferas competenciales, no hay violación a derechos humanos; si fuera así, no existiría también la fracción III del artículo 103 constitucional, en donde establece la procedencia del juicio de amparo, —precisamente— contra violaciones a derechos humanos que provengan de una invasión de esferas de competencia de las autoridades.

Partiendo de esta premisa, creo que —finalmente— el requisito que le da legitimación —en este caso— a una comisión estatal de derechos humanos es que impugne normas que considere que son contrarias a la Constitución Federal y que vulneren derechos humanos; y este análisis no se puede hacer sino hasta el momento en que se contesten los conceptos de invalidez y —digamos— se resuelva el fondo de la cuestión que se plantea, incluso, —como señalaba la Ministra Piña— a través de suplencia de la deficiencia, cuando así se estimara necesario; además, el tema de la invasión de esferas —digámoslo así que, por lo menos, si fuera cierta— genera un acto o hasta una ley emitida por un autoridad incompetente, y eso —de por sí— ya resulta violatorio de la esfera jurídica de las personas.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, como se trata de un control, en algunos casos preventivo y en otros abstracto, no es necesario, como por ejemplo, en un juicio de amparo, en donde hay que acreditar un agravio personal y directo derivado de la invasión de esferas; aquí solamente se invoca la invasión de esferas que puede resultar en una vulneración a un derecho humano y eso es —creo— lo que tendremos que precisar en el análisis del fondo del asunto. También, por estas razones, —respetuosamente— me separo de la propuesta del proyecto en este punto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pardo. ¿Alguna otra observación? Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. Por el contrario, he votado o he estado en el criterio que señala que la limitación constitucional tiene que tener una explicación o una racionalidad, por eso está ahí; la acción de inconstitucionalidad que nace exclusivamente, con lo que votaron la mayoría, más el Procurador General de la República —que es el texto original—, es cierto que ya se ha adicionado por el Constituyente; yo diría: a cuentagotas, buscando no desvirtuar esta figura de control constitucional, y agregó a los partidos políticos, diciendo o poniendo una limitación, agregó a las comisiones de derechos humanos con una limitante constitucional, que debe tener una aplicación y una razón de ser.

En ese sentido, cuando he votado, lo he señalado: no comparto el señalar que cualquier argumento plasmado por la CNDH, desde luego, —perdón ya no sé ahorita ni que es la CNDH— es una

Comisión local o las comisiones locales, siempre van a argumentar legítimamente que hay violación a derechos humanos y tratarlo de desprender en su argumentación.

En esa tesitura, me queda muy claro que si un organismo, pongamos un ejemplo, la Comisión Nacional impugna un decreto presidencial, bajo el argumento de que no le corresponde al Ejecutivo, sino al Congreso de la Unión, es un tema competencial, pero como es un tema competencial y, por lo tanto, al ejercer la competencia, un órgano que no le conviene viola derechos humanos; entonces, el problema es que siempre tendría legitimación para todos, en cualquier materia y en cualquier circunstancia; creo que ahí tenemos un claro ejemplo en donde negaría la legitimación.

En la Segunda Sala es lo que ha pasado, hemos desechado o confirmado recursos donde ha sucedido –precisamente– esto, donde es muy claro que es, por ejemplo, únicamente un conflicto competencial entre el Poder Judicial del Estado tal, contra el Ejecutivo o Legislativo, ahí también tendríamos que decir: bueno, pero como es un tema de otorgamiento de pensiones que está haciendo indebidamente la legislatura, entonces, indirectamente violenta derechos humanos de los trabajadores; creo que hay que encontrar una –digamos– materia para esa limitación porque, si no, no hay tema, cuando venga de CNDH o de un organismo protector de derechos humanos ni siquiera analizaríamos; quería explicar esa parte.

Sin embargo, en este caso en particular, me voy a apartar del proyecto, no porque cambie de criterio ni es una segunda

reflexión, sino que, de la lectura –efectivamente– de los artículos que se señalan como sobreseídos, me parece que hay cuestiones que tienen que ver con derechos humanos, más allá de la parte competencial; doy un ejemplo: el artículo 8º de esta ley está creando un doble registro, una exigencia de validación local que diríamos: bueno, no te compete por competencia, pero está violentando totalmente el ejercicio de la profesión, más allá de que tenga o no la atribución y, en ese sentido, si uno analiza varios de los artículos –como lo expresaba el Ministro– en ese punto –digo– estoy de acuerdo; hay una parte competencial, pues desde el análisis de la ley misma; si hay un análisis competencial, pero creo que aquí se desprenden violaciones a derechos humanos, concretamente al ejercicio de la profesión de estos artículos que se nos propone sobreseer y que, por lo tanto, –como me parece lo dijo la Ministra Norma Piña– si en la acción tenemos la suplencia y hemos declarado la inconstitucionalidad por suplencia o por extensión de otros artículos, –a mí– en este caso en particular, me parece que tendríamos que entrar al fondo y analizar cada uno de estos.

Por esta razón, sigo pensando que el criterio que –al menos– algunos hemos sostenido, de que la Constitución y el Constituyente puso ahí una limitación, nos guste o no, y que no podemos derivar que todo absolutamente va de manera indirecta o directa –en mi opinión– a llevar una violación porque, entonces, –insisto– no encontraría la razón de ser de la limitante, y por algo la puso el Constituyente, como en el ejemplo que di; por lo tanto, en esta ocasión, en este caso en particular, creo que aquí tenemos que entrar a fondo y, una vez reconocida la legitimación, entrar al análisis de los artículos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Me pidió la palabra la señora Ministra Luna, pero una aclaración del señor Ministro Zaldívar, previamente, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Muy breve, simplemente para aclarar esta intervención del Ministro Laynez, en relación con lo que nos manifestamos quienes estamos en contra, que supongo que —quizá— la mayoría de quienes nos mencionamos en contra estaremos de acuerdo en esto.

No se trata de vaciar de contenido al artículo 105, pudiera haber algunas leyes que no tuvieran ninguna relación directa ni indirecta con derechos humanos, pero esto no significa que el tema de invasión de esferas o competencial no tenga una relación directa con derechos humanos; simplemente no estamos diciendo que el término de derechos humanos, o que violen derechos humanos que tiene el artículo 105, lo vamos a tener por no puesto, simplemente que le vamos a dar una interpretación más amplia. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna, por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Tal como han mencionado, este tema lo hemos discutido tanto en el Pleno como en las Salas, y de manera específica el artículo 105 nos está marcando, —de forma tajante— que las comisiones de derechos humanos —tanto la nacional como

las locales— podrán interponer acciones de inconstitucionalidad cuando se vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución. Lo dice de manera tajante.

¿Qué es lo que ha dicho la Corte en ese sentido? Pues una primera regla general está en la tesis jurisprudencial P./J. 7/2007, donde se dijo: las Comisiones de Derechos Humanos —nacional y estatales— solamente cuando se trata de derechos humanos. Esta tesis la cita el proyecto; sin embargo, ha habido algunas divergencias de criterio en el momento en que hemos analizado otro tipo de asuntos; por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 22/2009, —que aquí se ha mencionado— hicimos una acotación donde se dijo que —efectivamente— no estaba referido a cuestiones competenciales porque había una limitación en este sentido. En la página 19 eso menciona.

Ahora, ¿dónde se vino realmente la discusión en este sentido, y que creo vale la pena mencionar? En el asunto de Querétaro, en donde —acuérdense— venían dos instituciones, que también son importantes señalar; era por una parte, la PGR y, por otra, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. No, creo que era nada más la de Derechos Humanos.

¿Qué fue lo que se dijo en esta acción de inconstitucionalidad? Se dijo: es verdad que existen varios conceptos de violación en donde se aducen cuestiones competenciales, pero junto con ellos, e impugnando la mayoría de los artículos o todos los artículos; es decir, se hacen valer, se aducen cuestiones relacionadas con violación a derechos humanos.

También se dijo, –eventualmente– de la lectura del artículo y, en este caso concreto, aplicábamos un precedente en materia competencial. Entonces, también se dijo: eventualmente, podríamos analizar si es que en suplencia de queja determinamos la aplicación de un precedente, o necesario suplir la deficiencia de la queja.

Por estas razones, consideramos que, en este caso concreto, podría –de alguna manera– establecerse la legitimación por parte de la Comisión de los Derechos Humanos de Querétaro, pero fueron varias cosas: la primera de ellas era establecer que había posibilidades de determinación de inconstitucionalidad por aplicación de precedentes en suplencia de la queja; segundo, del análisis de los conceptos de invalidez llegábamos a la conclusión de que no solamente se hacían valer cuestiones de carácter competencial, sino que estaban involucradas también otro tipo de impugnaciones.

Entonces, eso también debe de tomarse en consideración, porque en la Sala también hemos llegado a desechar algunas –traigo también el precedente– acciones de inconstitucionalidad, –precisamente– con esa idea, de que no encontramos materia para suplir la deficiencia de la queja y que lo único que se combate son cuestiones de carácter competencial, y decimos: en aplicación estricta al artículo 105 constitucional y a los criterios que hemos mencionado, –evidentemente– no hay manera de admitir la demanda y la hemos desechado.

Ahora, ¿qué sucede en el presente caso? Si vemos la demanda, –que también es importante apreciar, como se ha mencionado aquí por la Ministra Piña y los demás que me han antecedido en el

uso de la palabra— en determinar, uno: el análisis del artículo que pudiera —en algún momento dado— establecer cuestiones relacionadas con suplencia de la queja; y otro: el análisis del concepto de invalidez, para poder determinar cuál es el tipo de impugnación que se está haciendo.

El señor Ministro ponente nos está proponiendo el sobreseimiento, no de toda la acción, sino de determinados artículos en donde, apreciando la demanda y el contenido de estos artículos, llega a la conclusión de que, por una parte, —entiendo— no hay materia de suplir la deficiencia; por otra, en estos artículos, aun cuando se menciona de manera realmente “mencionados”, porque no hay ningún argumento al respecto, donde se mencionan algunos artículos; por ejemplo, en el artículo primero, se dice: invasión de esferas competenciales y naturaleza por materia, así se impugna. Luego se dice: se violan los derechos humanos de seguridad y certeza, y los artículos 1, 3, 5, 14 y 16, luego, lo único que se aduce como argumento es —precisamente— que este sistema es de competencia federal.

Entonces, ¿qué es lo que realmente se está argumentando?, aunque hay una mención a lo demás, pues solamente una cuestión competencial, y aquí la pregunta surge: ¿encontramos materia para suplir la deficiencia de la queja? En mi opinión, no; entonces, ¿por este artículo debiéramos sobreseer? En mi opinión, sí; en mi opinión, es correcto el proyecto en esta parte, porque los artículos se están impugnando de manera individual. Cuando se hace una impugnación genérica, donde se involucran estos argumentos de manera genérica y donde se hacen valer por este artículo diferentes argumentaciones, estoy de acuerdo; es lo que pasó en Querétaro, o sea, se hacían valer tanto cuestiones

competenciales, como cuestiones relacionadas con derechos humanos.

Entonces, dijimos en ese momento: aquí no podemos dividir, de que por parte sí y en esta no, porque es el mismo artículo, que está siendo combatido de dos maneras; entonces, no vamos a dividir la mitad sí y la mitad no. Aquí, esto abre la legitimación, abre la instancia y, por tanto, declaramos la legitimación y, cuando analicemos el artículo correspondiente con su concepto de invalidez, pues podemos igualmente –sé que en materia de acciones, no les gusta la inoperancia– pero hablamos de inatendible, hablamos de cualquier otra situación y hacemos a un lado la cuestión competencial.

En este caso concreto, veo menciones a otros artículos, pero no veo argumentos. Así, si podemos ir viendo cada uno de ellos, en el único que encuentro alguna observación y sería en el que me apartaría del proyecto que nos presenta el señor Ministro ponente, sería exclusivamente en el artículo 11, donde veo cierta argumentación; ahora, digo: tendría que suplirse la deficiencia de la queja para decir: vamos a analizar el problema de constitucionalidad; en mi opinión, solamente si vamos a declarar la inconstitucionalidad, ¿suplirle para decir que no tiene razón?, no veo ningún objeto, esa no es la razón de la suplencia de la queja.

En mi opinión, en un sistema en el que– a final de cuentas– lo que se está estableciendo es un programa de certificación estatal para profesionistas, que si lo haces o no lo haces, carece de sanción, y que si tienes título profesional puedes seguir ejerciendo la profesión, no veo ningún problema de constitucionalidad en esto; simple y sencillamente, el que quiera certificarse, se certifica y el

que no, no; con la idea de que, en una situación o en otra, no se le impide el ejercicio profesional; por otro lado, no existe una sanción si no lo hace.

Entonces, por esas razones, me parece que en este caso concreto, analizando como —la señora y los señores Ministros que han participado— han señalado que hay que ver el contenido del artículo, en lo cual quedamos en la acción de Querétaro, —y me parece muy puesto en razón— y la argumentación aducida, —en mi opinión— debe sobreseerse respecto de estos artículos porque primero, en el análisis del artículo no encuentro razones de inconstitucionalidad por violación a derechos humanos para hacerlas valer de manera oficiosa.

De otra manera, no vamos a estudiar un artículo para decir: te suplo la deficiencia de la queja para decirte que no tienes razón.

Segundo, de las argumentaciones que se hacen valer, aunque veo mención a algunos artículos, no veo argumentación al respecto, salvo en el artículo 11, que será del único que me apartaré. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchísimas gracias señor Ministro Presidente. Creo que ha sido muy ilustrativa la discusión que ha tenido este Pleno alrededor de este asunto.

Está claro y tengo un criterio muy claro, restrictivo, en el sentido de que la “anchura” de la competencia de una comisión estatal no es

la misma que la anchura de la Procuraduría General de la República para alegar inconstitucionalidad de normas, como tampoco lo es respecto de minorías calificadas en los Congresos. Me parece que partidos políticos y comisiones tienen un enfoque.

La lectura de que todo tiene un impacto al final de derechos humanos es posible, pero —con franqueza— no la comparto en términos de la legitimación.

El estudio que aquí se ha hecho —precisamente— parte de los conceptos de invalidez que —a mi juicio— señala el accionante y que tienen que ver con cuestiones competenciales que, en efecto, menciona otras cosas, pero —insisto— como vía de consecuencia.

Creo que no es necesario que se tome votación en este punto. Ha quedado —creo— claramente establecido el criterio mayoritario. Lo que haría —si a usted le parece, señor Ministro Presidente— es que en este proyecto están estudiados unos conceptos y otros no, porque —obviamente— aquellos por los cuales se sobreseía, simplemente se mencionan los argumentos y no se estudian si hay o no un fundamento para hacer la declaratoria conforme lo pide el accionante.

Si me lo permiten, retiro el asunto y lo vuelvo a traer a su consideración, sobre la base de que voy a analizar todos y cada uno de los preceptos que aquí han sido reclamados. Haré la suplencia de la queja, en efecto, cuando nos lleve a una inconstitucionalidad. Mencionaré simplemente las razones por las cuales, no en los casos en los que no lo encuentre fundado, y este Pleno decidirá, en consecuencia; pero —insisto— creo que no

todos los legitimados en el artículo 105 para presentar acciones lo pueden hacer respecto de cualquier cosa. Eso creo que es un tema importante. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Entiendo cuál es la propuesta que hace usted, advirtiendo de las opiniones que se han formulado, que hay una mayoría que se pronuncia en otro sentido. Me ha pedido la palabra el Ministro Franco que —desde luego, se la voy a dar—, pero no sé si fuera importante que constaran en acta las votaciones respecto del criterio que hemos expresado todos para que pudiera —desde luego— retirarse el proyecto para hacer el análisis que usted ofrece realizar, de las argumentaciones que —naturalmente— no se hicieron por el sobreseimiento propuesto. Señor Ministro Franco, por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente. Quise escuchar todas las opiniones porque —en principio— he participado de las determinaciones que hemos tomado en la Segunda Sala. También comparto el criterio de que es —para mí— muy claro que no basta, no nada más las comisiones de derechos humanos, sino cualquiera de los órganos legitimados por la Constitución para intervenir, que mencionen que hay un derecho humano violado para que se les considere que están legitimados; creo que esto también es aplicable a las comisiones de derechos humanos, conforme al texto constitucional expreso, y que hay que ver caso por caso, y punto por punto para determinar si, efectivamente, puede haber un reconocimiento de legitimación, porque es un principio de orden en la discusión de un asunto.

Creo que en el caso concreto, efectivamente, y estaría de acuerdo en que se le reconozca legitimación, pero no por todos los preceptos, siguiendo este mismo criterio de los que están invocados.

Me parece que —por ejemplo— el 1º de la ley impugnada, al igual que el 66, fracción XIX, no involucran ningún derecho humano; efectivamente, es un problema estrictamente competencial, y quiero decir que, al margen de la discusión que se pudiera suscitar, los Estados tienen competencia para esto —clarísima— en el 121 constitucional; consecuentemente, creo que puede, al analizarse una acción de inconstitucionalidad, discernir en este sentido, y también considero que, efectivamente, hay que ser deferentes a las comisiones de derechos humanos, pero tampoco creo que debemos violentar una estructura constitucional que establece claramente cuál es su ámbito para poder interponer acciones de inconstitucionalidad, que es por violación de derechos humanos.

Consecuentemente, esta sería mi posición, independientemente de que el Ministro ponente había adelantado su criterio. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Quisiera expresar mi opinión brevemente, en el sentido también de que considero que no debería sobreseerse en este punto; considero que muchas de las argumentaciones que he escuchado tendrían que ver —inclusive— con el análisis sobre si hay o no una violación a derechos humanos como una consecuencia de la

competencia de las autoridades, y ha sido un principio muy añejo, por ejemplo, en el amparo, que no procede el sobreseimiento cuando, de lo que se trata, pudiera estudiarse en el fondo.

En ese principio y atendiendo al texto del artículo 105 constitucional, veo que la única limitación claramente establecida en la Constitución es que la impugnación se refiera a leyes de los Estados, a las leyes locales; esa es la que está expresamente señalada. El contenido o el aspecto de la ley que contenga, desde luego, está referido a la violación a derechos humanos, y esto puede resultar en su argumentación, de muchas maneras posibles; por eso, estoy más a favor de que se haga el análisis y se pueda llegar a una conclusión sobre si existe o no una violación a los derechos como consecuencia, en este caso en particular, por el problema competencial. Señor Ministro Medina.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias señor Ministro Presidente. Precisamente, en razón de lo que acaba de señalar, creo que hay limitaciones, por ejemplo, en materia electoral: las comisiones de derechos humanos no tienen competencia para alegar, para eso están los partidos que son quienes sí la tienen; en esa lógica, pediría que se someta a votación el punto de, si en función de los conceptos de violación, hay que estudiar estos puntos, no en el sentido de que cualquier alegación de incompetencia sea necesariamente conducente a la legitimación para un órgano de hacer eso, e incluso, comisiones de derechos humanos o no, porque hay limitaciones para las comisiones de derechos humanos, como hay limitaciones para los partidos. Eso es cuanto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. De cualquier manera estaba en el entendido de levantar una votación en la medida de que, precisamente, coincido con lo que ha dicho el señor Ministro ponente, y –de alguna manera– refleja lo dicho por la señora Ministra Luna, el señor Ministro Franco y el señor Ministro Laynez; por lo menos, –a mi manera de entender– la legitimación se surte en función de que se tiene aquí a sujeto que coincide con la hipótesis de la Constitución y un objeto, por análisis, que coincide también con la Constitución; distinto sería el caso de tener a esta comisión combatiendo una ley federal: no podría, no estaría legitimado; el propio artículo de la Constitución les entrega esa condición a los órganos garantes de los derechos humanos para combatir las disposiciones de las legislaturas a las que pertenecen, no para las federales, eso sí hablaría de una falta de legitimación; pero cuando tenemos una ley estatal combatida por una comisión estatal, hay legitimación; el contenido de cada concepto de invalidez dependerá de muchos factores, y creo que esta es una cuestión que se definió –insisto– cuando revisamos un tema –como lo expresó la señora Ministra Piña– bastante más atajable: es electoral o no es electoral; en aquella ocasión, había disposiciones de carácter electoral y otras no tanto: derecho de reunión; y se dijo: estudiemos todas, pues estamos en el supuesto en el que el partido político puede combatir la ley y, sobre cada argumento, revisemos el contenido de la norma y saber si es o no viable que lo cuestione; analicemos también un fondo, si es que esto lleva la posibilidad, a través de una suplencia de la queja.

En la intervención que tuve, amablemente me solicitaron dos señores Ministros si tenía esta votación para saber cuál había sido el posicionamiento, y les recordé que, en aquella ocasión, ante el argumento, lo único que sucedió fue que se retiró, pero no se consideró cuál era –específicamente– la mayoría que así lo autorizaba, porque no se llegó a un tema de pronunciamiento. Como precedente, creo que es importante –hoy saber– que no se está legitimando a medias.

No tendría ninguna duda, si esta comisión estuviere cuestionando la Ley General de Cultura Física y Deporte, estaría diciendo: no puede cuestionar la Comisión estatal una ley federal, independientemente de que nos haga ver aspectos competenciales que violen derechos humanos, porque no está legitimado, así lo dice la Constitución; pero cuando si se coincide en quien lo ejecuta, en quién lo ejerce con el acto contra el cual lo combate, está legitimado, ya lo que sigue será saber si tiene o no razón, es por lo que creo que se debe recoger una votación para sentar un precedente, y que lo dicho por el señor Ministro Medina Mora –en este sentido– va muy de la mano –por lo menos– en lo que expresé: se tiene legitimación, a partir de ello se estudia si hay o no un tema de violación de derechos humanos, y de ahí se desprenderá si era o no correcto que lo hiciera valer. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Señor Presidente, muy brevemente. Me permito sugerir, – respetuosamente– que se someta a votación el proyecto en el punto que estamos analizando.

Me parece que si empezamos a hacer disecciones teóricas, va a ser muy complicado generar una mayoría, creo que debemos votar el proyecto como, además, se establece en la ley, y los que quieran hacer alguna aclaración que la hagan, para algunos, – como es mi caso– siempre la invasión de esferas o competencial tiene un tema de derechos, para algunos otros, han dicho que dependiendo el caso.

Creo que sería muy complicado –en este momento– sacar una conclusión; el Ministro ponente muy amablemente ha dicho: retiro el proyecto y estudio los asuntos y, entiendo, que con la libertad que tendría para decir –en un momento dado– me parece que este artículo no es pertinente y como no hay suplencia de la queja no lo analizo porque me parece que no vulnera derechos humanos; y en ese momento nos pronunciaremos cada uno de nosotros conforme nuestro criterio, pero creo que eso facilita la votación, y también el trabajo del Ministro ponente. Gracias señor Ministro Presidente

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Exactamente en el mismo sentido. Mi voto será a favor o en contra del proyecto, en función de lo que expresé en mi participación.

Creo también que el establecer estas cuestiones no vacía de contenido la norma, por las mismas razones que lo que nosotros analizamos es si las normas de cualquier materia vulneran o no derechos humanos, que es lo que dice exactamente la Constitución; para algunos, una cuestión de invasión de esferas será conflicto competencial; para mí, el que sea una autoridad incompetente es la premisa, pero la vulneración es a un derecho humano. En ese sentido, votaré a favor o en contra del proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** También considero que con todo respeto al señor Ministro Medina Mora votemos sobre su propuesta concreta como la formuló en el proyecto, y podemos estar o no de acuerdo –inclusive– con las variables que se han señalado. No hay más observaciones, tomemos la votación, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** En contra de este considerando tercero.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Estoy a favor de este considerando, apartándome nada más del sobreseimiento por lo que hace al artículo 11 y, en todo caso, me reservaré para hacer un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Estoy de acuerdo parcialmente, porque también señalé claramente en

cuáles casos sí considero que debería sobreseerse y son los minoritarios planteados en el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** En contra, tiene legitimación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** En contra.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos en contra de la propuesta del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN ATENCIÓN A ESA MAYORÍA Y COMO –DE ALGUNA MANERA– LO HABÍA ANUNCIADO EL SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA, HABRÍA NECESIDAD DE QUE SE REFORMULARA EL PROYECTO PARA QUE SE ESTUDIARAN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPUESTOS RESPECTO DE ESAS DISPOSICIONES.**

Si no tiene usted inconveniente, retiramos, entonces, el asunto con la votación previa definitiva, respecto de esta cuestión de legitimación.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Creo que no podría tenerlo, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pues muchas gracias. Queda, entonces, en esa condición este asunto. No habiendo otro en el orden del día, voy a levantar la sesión, convocándoles, señoras y

señores Ministros, a la sesión pública ordinaria el próximo jueves, en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)**