

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL MARTES 24 DE NOVIEMBRE DE 2020**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE RESOLUCIÓN PÁGINAS.
116/2020	<p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LA LEY DE INGRESOS Y EL DECRETO 661 POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DE VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE.</b></p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</b></p>	<b>3 A 16 EN LISTA</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL MARTES 24 DE NOVIEMBRE DE 2020.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:50 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 113 ordinaria, celebrada el lunes veintitrés de noviembre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADAS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, secretario.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LA LEY DE INGRESOS Y EL DECRETO 661 POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

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

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, ASÍ COMO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, DE VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, EN ATENCIÓN AL CONSIDERANDO OCTAVO DE ESTA EJECUTORIA.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL**

**“TIERRA Y LIBERTAD”, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. Someto a su consideración los apartados de competencia y oportunidad de la presentación de la demanda.

¿Hay alguna observación? En votación económica consulto si se aprueban. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pasamos al tema de legitimación de la parte promovente, en el cual me pidió el uso de la palabra la señora Ministra Yasmín Esquivel. Adelante, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Muchas gracias, Ministro Presidente. Con su permiso. Yo, en esta parte de legitimación —en esta acción—, no estoy de acuerdo en que la Comisión Estatal de Derechos Humanos cuente con legitimación para impugnar el presupuesto de egresos de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, en la parte en que se le provee de los recursos económicos que le fueron asignados para el presente año, ya que la facultad que depositó en estos organismos el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General les permite impugnar normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la propia Constitución y en tratados internacionales

de los que México sea parte, pero no tiene el alcance de brindarle la posibilidad de defender sus propios intereses patrimoniales, como acontece en este caso, en que la pretensión del accionante consiste en que se le invalide la disposición a través de la cual se le administraron fondos por un monto de \$15,803,000.00 (quince millones, ochocientos tres mil pesos), en lugar de los \$52,000,000 (cincuenta y dos millones) —en números redondos— que le solicitó al Poder Legislativo para llevar a cabo sus funciones.

Por otra parte, conforme a la definición jurisprudencial, las acciones de inconstitucionalidad implican un control abstracto del contenido de las normas generales, mediante el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina si una norma es o no contraria al texto de la Constitución General, con independencia de que la decisión final beneficie o no al accionante y, en cambio, la vía de controversia constitucional —lo que el promovente plantea— es la existencia de un agravio en su perjuicio, que es precisamente lo que hoy en este punto propone la comisión accionante, ya que pretende que se invalide el presupuesto estatal en la parte que prevé los recursos, que considera que son insuficientes para garantizar su función.

Precisado lo anterior, estimo que la comisión estatal accionante carece de legitimación para impugnar, por una supuesta lesión de sus intereses patrimoniales, la totalidad de la ley de ingresos, la cual —por cierto— no le atribuye vicios propios, ni la totalidad del presupuesto de egresos ambos del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020 y, por lo anterior, considero que la comisión solo tiene legitimación para reclamar únicamente el artículo sexto transitorio de dicho presupuesto, cuyo contenido se refiere al

régimen pensionario de los jubilados de dicha entidad federativa, por lo que mi voto será por que se sobresea el presente asunto, con excepción del artículo sexto transitorio, analizado en el considerando séptimo del proyecto. Gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señora Ministra. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Presidente. Muy brevemente. Yo he votado, en todos los casos en el caso de la comisión nacional, que ha interpuesto varias acciones, que no estoy de acuerdo en que se le conceda legitimación en los casos en que no están vinculados los aspectos que impugna con derechos humanos, como es el caso —en mi opinión— el que estamos viendo.

Consecuentemente, como es la primera vez que me pronuncio en relación a una comisión local, me voy a pronunciar en contra y me someteré —como lo hice en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos— al resultado mayoritario que decida este Pleno, posteriormente, en sucesivas ocasiones. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Franco. ¿Alguien más? Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministro Presidente. Muy brevemente. Yo coincido con el posicionamiento de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. En otras ocasiones yo también lo he señalado. Efectivamente, yo estaría por la

legitimación parcial porque la parte de defensa presupuestaria es argumento de controversia constitucional, es decir, la defensa de su autonomía se hace a través de la controversia constitucional y no es un agravio de acción de inconstitucionalidad en control abstracto y, en su caso, aunque lo fuera y, en este caso, no tiene nada que ver con derechos humanos, por lo que no se legitima.

No obstante —es la primera vez que yo escucho el posicionamiento completo de la Ministra— decirle que estoy de acuerdo con ella; no obstante, yo más que votar en contra, ya he hecho un voto concurrente que reiteraré, porque —por otro lado— se dejaría inaudita a estas comisiones locales porque la mayoría ahorita, la posición mayoritaria de este Pleno ha sido que no procede la controversia constitucional para estos. No tiene legitimación activa para estos órganos locales y, entonces, en lugar de dejarla inaudita, yo prefiero sumarme al voto con un voto concurrente, donde haré esta expresión. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Laynez. Ministro ponente Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. La señora Ministra Esquivel Mossa nos ha planteado un tema que ha sido importante por resolver, en muchas de las acciones de inconstitucionalidad en donde el tema de la legitimidad se vuelve parte de los argumentos, a veces de la improcedencia y a veces del propio fondo.

Es el caso en el que se estima que la Comisión de Derechos Humanos, ya la nacional ya las locales, cuestionan la

constitucionalidad de una ley a partir de lo que consideran es la violación a derechos humanos.

Desde luego que, independientemente de reconocer que en mucho del argumento planteado por la propia comisión local tiene que ver con su presupuesto, —como bien lo dijo la señora Ministra, apoyada por los restantes Ministros que hicieron uso de la palabra—, también aplicaría para revisar un aspecto legal relacionado con las pensiones de los jubilados, lo cual, de suyo, ya surtiría el supuesto de legitimación. También habría que analizar si —efectivamente— el defender el presupuesto de la comisión no supone de manera abstracta la defensa de los derechos humanos cuando, precisamente, la comisión está avocada a la defensa de los derechos humanos. Quizás aquí no se advierta, en lo concreto, un derecho humano por defender, sino —en abstracto— el oficio que corresponde a la propia comisión en función de otros tantos derechos humanos, en tanto considera que, a partir de un presupuesto bajo, no puede cumplir con la defensa precisamente de los derechos humanos.

Ya en lo técnico, la legitimación para promover una controversia constitucional, una acción de inconstitucionalidad se surte de manera integral. Parece difícil suponer un supuesto en el que se tenga legitimación para comprometer una parte de una demanda y no la otra.

Esto genera, entonces, la necesidad de encontrar una solución y —para mí— la solución más práctica es que, en tanto se tenga legitimidad, porque se está en los supuestos iniciales de procedencia, esto debe ser aceptado como una legitimidad

absoluta, y como legitimidad absoluta —entiendo que— pueden hacer los planteamientos que crea conveniente, en la eventualidad de que algunos de ellos puedan resultar inoperantes, si es que así se pudieran llegar a calificar, o ineficaces por no defender lo que precisamente pretende defender.

¿Qué sucede en los casos en donde hoy pudiéramos considerar que hay ciertos aspectos que le competen por legitimidad y otros tantos no? Proceder en el capítulo específico de la legitimación a revisar el contenido de cada concepto de invalidez, para poder desprender de él si ahí hay realmente, auténticamente, genuinamente una defensa de derechos humanos supondría, entonces, pasar al fondo antes de llegar —siquiera— a la procedencia de la propia acción. Esto es un ejercicio de amplia dificultad, pues en cada considerando debemos colocar precisamente lo que corresponde a ese paso crítico, a ese camino crítico para llegar precisamente al fondo.

De suerte que, más allá de entender que esta circunstancia pudiera sí generar un debate intenso, —para mí— la legitimación en este caso está más que clara no solo porque uno de los argumentos de invalidez atañe específicamente —y como ya se reconoció— a temas específicos de derechos humanos. El otro puede ser discutible: el presupuesto para la defensa de los derechos humanos; pero lo que sí me parece que —en mí entender— no sería discutible es que, si se tiene legitimación para promoverla, se carezca para tenerla, al mismo tiempo, respecto de ciertos argumentos o conceptos de invalidez de ciertos otros dispositivos o, en su caso, —como aquí sucede— en contra de toda una ley.

Es absolutamente cierto que —como también se dijo— pudiera no estimarse que el presupuesto de egresos y la ley de ingresos tengan en sí mismos un vicio alegado, pero se alegan vicios al proceso legislativo que atañen a todos, es decir, a los dos a partir de considerarlos atados a un aspecto de derechos humanos, que son las pensiones. Por tal razón, ante la duda en estas circunstancias, siempre un Tribunal Constitucional debe privilegiar tener por legitimada una parte, que constitucionalmente tiene derecho a ejercer este tipo de acción, como lo es, en el caso, la Comisión Local de los Derechos Humanos, por así ordenarlo la propia Constitución Federal y dejar —en todo caso— a cada uno de los argumentos, ya en la parte de fondo, lo que corresponda respecto de la pertinencia o no de los argumentos y, en todo caso, hasta una asomada a la legitimación si no es para calificarlos inoperantes.

Por tal razón, en la interpretación —creo yo— de un Tribunal Constitucional debe prevalecer la oportunidad de dar legitimación para estudiar todo y, finalmente, ir acomodando cada una de las etapas de esta deliberación a los lugares que corresponde y tomar las decisiones que jurídicamente correspondan. Yo, por ello, sostengo que la legitimación es integral y, en este caso, se surte para toda la acción aquí presentada, independientemente de que uno de los argumentos tenga que ver con el presupuesto propio de la Comisión, pues también se encamina a un aspecto de derechos humanos, más aún de que hay conceptos de invalidez que atañen al proceso legislativo, lo cual supone, entonces, un examen integral de todo lo que se ha cuestionado. Por tal razón, señor Ministro Presidente, señoras Ministras, señores Ministros, mantengo el proyecto con la legitimación, como se establece en sus propias líneas. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Ministra Norma Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Sí, gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy con el sentido del proyecto. Voy a elaborar un voto concurrente. No es la primera vez que nos toca analizar un asunto de esta naturaleza, donde los conceptos de invalidez y las normas en sí mismas impugnadas se mezclan con la legitimación, y se le ha dado preferencia, precisamente, por mayoría de votos y, básicamente, —como expresó el Ministro Javier Laynez— para no dejar en estado de indefensión —en este caso— a la Comisión, se le ha reconocido por mayoría de votos la legitimación.

Aquí, incluso, tendríamos que ver porque se está impugnando un presupuesto de egresos, que tendríamos que analizar conforme a la posición minoritaria del Tribunal Pleno, porque la mayoría ha dicho que el presupuesto de egresos es ley, pero una minoría hemos pensado que, depende de las normas que se estén impugnando del mismo presupuesto de egresos, tendrá el carácter de acto o de ley. En este caso, se dan las dos combinaciones: viene en el reglamento, presupuesto de egresos que, técnicamente, podría ser considerando como un acto en los criterios que hemos sostenido la minoría de este Tribunal, pero también vienen impugnando un transitorio, que tiene la característica de ley general.

Por otro lado, al impugnar ese transitorio sí procedería la acción; pero, al impugnar el presupuesto, procedería la controversia.

Yo, en este caso —y como lo he dicho—, voy a votar con un concurrente porque yo soy de la minoría que ha establecido que estos órganos autónomos sí tienen legitimación para impugnar en controversia este tipo de asuntos.

La mayoría ha determinado —haciendo una interpretación estricta— que no tiene legitimación este tipo de órganos para promover controversias y, si es así, entonces, en el caso en concreto, no tendría ni acción ni controversia para impugnar uno de los actos que se está pretendiendo impugnar en este asunto. Por lo tanto, yo voy a votar con el sentido de la legitimación de la comisión y haré un voto concurrente donde explicaré el sentido de mi voto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Yo quiero manifestar que estoy de acuerdo con la legitimación.

Siempre he votado por el principio *pro actione* tanto en controversias como en acciones, incluso, antes de que se reformara la Constitución voté en precedentes que los órganos constitucionales autónomos tenían legitimación para promover controversias constitucionales. También integro la minoría de quienes hemos votado, reiteradamente, por que los órganos constitucionales autónomos locales tienen legitimación para promover controversias constitucionales, y lo mismo he hecho en tratándose de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de derechos humanos.

Siempre, tratándose del tema de legitimación, hay dos formas de poder entender el artículo 105. Uno, entenderlo de una manera estricta, prácticamente literal y, otra, darle una interpretación teleológica o extensiva, que logre —precisamente— un control integral de las normas jurídicas del sistema jurídico mexicano.

Yo me he adherido, desde un inicio, en el sentido de que es muy importante que los diversos órganos constitucionales autónomos tengan legitimación porque, de lo contrario, su autonomía se convierte en meramente simbólica. Donde decían los juristas norteamericanos clásicos: “donde no hay acción, no hay derecho” y —toda proporción guardada y parafraseando— “si los órganos constitucionales autónomos no tienen acción para defender su autonomía, esa autonomía tiene la misma validez —perdónenme el término coloquial— que una llamada a misa —se respeta o no se respeta a contentillo—” y creo que ese no es el sentido de la Constitución.

De tal suerte que a mí me parece que, cuando la Comisión de Derechos Humanos de que se trata viene impugnando el presupuesto, con independencia de que en esta acción hay elementos de seguridad social que sí son propiamente derechos humanos; pero, al impugnar el presupuesto, lo que está impugnando es un ataque a su autonomía y al ser un órgano defensor de derechos humanos, si se vulnera la autonomía del órgano que tiene como función defender los derechos humanos, de manera indirecta se está afectando la función y, consecuentemente, los derechos humanos que tutela esa función.

Por ello, yo creo que sí tiene legitimación la Comisión de Derechos Humanos, como he votado en diversos precedentes y reiteraré el voto en este sentido. Desde mi punto de vista, lo tiene para la acción y lo tendría también para la controversia, pero lo que no podríamos hacer —desde mi muy personal punto de vista— es lo que ya han señalado algunos de los integrantes de este Tribunal Pleno: decir que no hay controversia y tampoco hay acción y, en ese momento, pues realmente dejamos en indefensión a este tipo de organismos.

Yo —reitero— creo que tienen tanto la controversia como la acción y que el concepto de vulneración “derechos humanos” debe darse en un sentido amplio. Lo mismo he hecho cuando se trata de materia tributaria. ¿Desde cuándo la Corte ha considerado que son derechos fundamentales los derechos tributarios o la proporcionalidad y equidad de los impuestos? Desde tiempos añejos, de tal suerte que creo que, si esa lógica es en el amparo, no tendría por qué ser diferente en acciones o controversias, en tratándose de derechos fundamentales que tutelan este tipo de organismos. De tal suerte que yo estoy con el proyecto en este punto. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor.

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

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto.

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

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el sentido del proyecto, con un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** A favor, con voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** De acuerdo.

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

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta; anuncio de voto concurrente de la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek; y voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa y del señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias, secretario.

**EN TAL TÉRMINO, QUEDA APROBADO EL PROYECTO EN ESTA PARTE.**

Señoras y señores Ministros, como ustedes saben, este proyecto trae un tema delicado, importante de violación a proceso legislativo. Tuvimos una ardua y extensa sesión previa, en la cual algunas Ministras y Ministros consideraron que era importante darnos un espacio para reflexionar, ver constancias, tomar en consideración cuáles serían las consecuencias jurídicas de este asunto no solamente para el caso concreto, sino como precedente muy trascendente en un sentido o en otro que fuera la votación.

De tal suerte que, tomando en consideración estas solicitudes que, además, a mí me parecen fundadas y en lo personal también me van a servir mucho para reflexionar y analizar con detalle aún mayor este asunto, sobre todo, tomando en cuenta las diversas opiniones que fueron vertidas, voy a proceder a levantar la sesión, toda vez que este asunto está íntimamente vinculado con el que tenemos listado en segundo lugar, para que podamos precisamente dedicar un espacio a analizar y reflexionar sobre las diversas posturas y consecuencias que traería la votación de este asunto, sobre todo, por lo que hace a violación de proceso legislativo, que —hasta donde yo recuerdo— sería la primera vez que, eventualmente, este Tribunal Constitucional invalide un presupuesto de egresos por violaciones al procedimiento legislativo. De tal suerte que procedo a levantar la sesión, convocándolos y convocándolas a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el jueves a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)**