

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

**TABLA DEL CASO**

<p><b>ACUERDO DE PLENO</b> 18 de marzo de 2020</p>
<p><b>SOLICITANTE</b> Oficialía Mayor del Congreso del Estado   Secretaría Técnica de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia</p>
<p><b>RESOLUCIÓN</b> Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, mediante el cual niega la solicitud de colaboración al poder legislativo para opinar un paquete de iniciativas de ley en materia de violencia de género.</p>
<p><b>CUESTIÓN PRINCIPAL</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Interpretación del artículo 53 de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.</li><li>2. Facultad judicial de opinar proyectos de ley.</li></ol>
<p><b>RESUMEN</b> Las autoridades legislativas locales enviaron al Pleno del Tribunal una serie de iniciativas de ley para rendir una opinión o informe de las mismas. El Tribunal consideró que no era procedente emitir la opinión solicitada, para no incurrir en un juicio de parcialidad si, posteriormente, se conoce y resuelve una cuestión de constitucionalidad local de la ley opinada. El voto disidente, por el contrario, expresa una opinión contraria a la mayoría para sostener la facultad de la opinión judicial prelegislativa como un deber de colaboración entre poderes para la conformación de la ley, bajo ciertos límites, formas y finalidades.</p>
<p><b>TEMAS CLAVES</b> Opinión judicial prelegislativa   Independencia, imparcialidad y corrección de la conducta judicial   Prejuicio o predisposición aceptable   Derecho de los jueces a opinar o informar proyectos de ley   Libertad de expresión de los jueces para emitir opinión previa sobre normas   <i>Reglas de Bangalore</i> sobre la conducta judicial</p>

**VOTO DISIDENTE que formula el magistrado LUIS EFRÉN RÍOS VEGA, en contra del acuerdo del Tribunal Superior de Justicia en relación con la consulta del Congreso del Estado, para emitir opinión o informe sobre iniciativas de leyes en materia de justicia.**

Con base en el artículo 9° de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, razono mi «opinión disidente» en contra de la mayoría del Pleno de este Tribunal, a partir del siguiente:

**CONTENIDO**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<i>Tabla del caso</i> .....		1
I. LA CUESTIÓN DISIDENTE .....	1-4	4
1. ¿Los jueces pueden opinar proyectos de ley? .....	5-9	5
2. La norma .....	10-13	6
3. El contexto.....	14-17	7
4. El disenso .....	18-24	10
II. DEBER DE LA «OPINIÓN JUDICIAL PRELEGISLATIVA» .....	25-29	12
1. La facultad de iniciar.....	30-54	13
2. La facultad de opinar .....	55-71	20
3. La facultad de colaborar .....	72-81	27
III. DEBER DEL JUEZ «INDEPENDIENTE, IMPARCIAL, Y CORRECTIVO» .....	82-90	32
1. La facultad de interpretar .....	91-97	38
2. La facultad de invalidar .....	98-104	40
3. La facultad de crear .....	105-108	43
IV. LA GARANTÍA DE LA «LEY PREVIA, CIERTA Y PREDECIBLE» .....	109-113	44
1. El juicio prelegislativo .....	114-120	44
2. El juicio jurisprudencial.....	121-125	47
V. CONCLUSIONES.....	126-133	48
<i>Tabla de anexos</i> .....		50
Anexo # 1. Tabla comparativa de la facultad judicial de iniciar leyes.....		50
Anexo # 2. Tabla comparativa de la facultad judicial de opinar leyes .....		54

## I. LA CUESTIÓN DISIDENTE

1. Con absoluto respeto a la decisión de la mayoría del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, no comparto su argumento del deber de imparcialidad para dejar de emitir opinión sobre las iniciativas de ley que solicita el poder legislativo.

2. La Oficia Mayor y la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso del Estado, a través de su Secretaría Técnica, solicitaron que este Pleno pudiera emitir, con base en el artículo 53 de la Constitución local, su opinión o informe sobre un paquete de iniciativas de ley y de reformas presentadas tanto por el Poder Ejecutivo del Estado como por diversas legisladoras en materia de administración de justicia y codificación.

3. En particular, las reformas propuestas pretenden, conforme a su exposición de motivos, fortalecer los derechos de las mujeres a partir de los más altos estándares para garantizar la igualdad, la no discriminación y la vida libre de violencia.

4. Mis colegas, sin embargo, acordaron «no *obsequiar*»<sup>1</sup> la consulta legislativa porque, a su entender, no es razonable, prudente ni necesario emitir por escrito posición o pronunciamiento alguno sobre las iniciativas que nos enviaron, ya que, según la mayoría, se correría el riesgo de predeterminar algún criterio que puede afectar la imparcialidad judicial si, en su caso, conocemos y resolvemos, como

---

<sup>1</sup> *Obsequiar*, como lo dije en la sesión pública, es un término inadecuado que el Tribunal Pleno usa (en el acuerdo que disiento) para negar la solicitud de colaboración del poder legislativo, porque supone un lenguaje medieval de sometimiento de un poder frente a otro. En el Estado constitucional de derecho, las autoridades no obsequiamos nada. Nuestras decisiones no son regalos, gratificaciones o concesiones a subordinados o súbditos. Resolvemos, en el ámbito de nuestra competencia, el cumplimiento de nuestros deberes para determinar la procedencia de las peticiones que las autoridades [o las personas] nos presentan conforme a los procedimientos establecidos en la ley.

Tribunal Constitucional Local, alguna cuestión de constitucionalidad de la ley que fuera opinada en forma previa.

### 1. ¿LOS JUECES PUEDEN OPINAR PROYECTOS DE LEY?

5. ¿El Pleno del Tribunal Superior de Justicia puede emitir opinión, por escrito o comparecencia, de manera colegiada, conjunta o individual con alguno o más de sus integrantes, sobre las iniciativas que el Congreso del Estado solicita en forma de colaboración para dictaminar las leyes que, en su caso, discutirán o aprobarán en sede parlamentaria?

6. A mi juicio, este Pleno, como más alto tribunal en el estado, tiene el deber constitucional de participar, con su «expertise objetivo e imparcial», en la conformación de la ley en materia de justicia bajo ciertas condiciones, formalidades y límites.

7. Este deber es parte de sus funciones propias de colaborar, en forma estricta, reglada y razonable, con los demás poderes en la construcción de la voluntad general dentro del Estado constitucional de derecho, con el objeto de garantizar la mayor seguridad jurídica posible de las normas a aplicar.

8. Esta atribución judicial de poder emitir un informe u opinión sobre las propuestas de ley que, en su caso, se dictaminarán por las comisiones legislativas que correspondan, no constituye un «acto de prejuicio, predisposición o favoritismo indebido» que descalifique la imparcialidad que este Tribunal tiene a la hora de juzgar un caso futuro sometido a su jurisdicción. La posible interpretación, ordinaria o constitucional, de la norma que fue comentada en forma previa se determinará en cada caso según el texto, contexto, particularidades y fundamentos a juzgar.

9. La «opinión judicial prelegislativa» del Pleno, por tanto, no es incompatible ni contradictoria con la función de juzgar la ley posteriormente en los casos concretos, sea en sede ordinaria o

constitucional, porque tiene por objeto garantizar una mayor certeza a la autonomía de las personas bajo los principios de anterioridad, claridad, predecibilidad e igualdad de la ley.

## 2. LA NORMA

10. Desde su origen (1918), la Constitución local establece la facultad del Pleno de iniciar leyes en materia de acceso a la justicia y de poder, incluso, comparecer a las sesiones, través de sus integrantes, para informar u opinar sobre los dictámenes de las iniciativas<sup>2</sup>.

11. La «regla constitucional 53» dice:

Al discutirse los dictámenes sobre iniciativas de leyes concernientes a la Administración de Justicia y Codificación, podrán asistir a las sesiones el Magistrado o Magistrados que el Supremo Tribunal designe y a quienes se les concederá el uso de la palabra para que opinen o informen sobre dichos dictámenes.

12. Esta facultad del Tribunal Pleno de iniciar, comparecer y emitir opinión prelegislativa es una tradición de larga data que se ha utilizado a lo largo de la historia constitucional local para confeccionar el orden jurídico en Coahuila.

13. En diferentes épocas y períodos judiciales se ha acordado una estrecha colaboración de este poder judicial con los poderes ejecutivo y legislativo de la entidad para construir, con la participación de este Pleno y sus magistrados y magistradas, diversos ordenamientos y reformas trascendentales, tales como la Constitución Local, el Código Civil, el Código Procesal Civil, el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Justicia Constitucional Local<sup>3</sup>, entre otros.

---

<sup>2</sup> Véase artículo 59, fracción III, de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

<sup>3</sup> Es un hecho público y notorio que, hasta antes del acuerdo del Pleno de 2017 (que cita el que ahora disiente) en donde se resolvió negar la posibilidad de opinar leyes para no prejuzgarlas por nuestra función de Tribunal

### 3. EL CONTEXTO

14. La petición de colaboración legislativa a este Pleno se contextualiza dentro del problema actual de la grave violencia de género en México que, a mi juicio, exige a las autoridades un mayor compromiso, sensibilidad y fidelidad con el deber de prevenir, erradicar y sancionar todo tipo de violencia contra las mujeres.

15. Luego, el fin constitucional legítimo de generar mejores leyes que protejan de la manera más favorable a las personas afectadas debe ser una tarea en común, constructiva y de ayuda mutua entre los poderes del Estado: el legislativo para aprobar las leyes, el ejecutivo para promover la política pública para su debida ejecución y el judicial, finalmente, para garantizar la efectiva aplicación de las leyes a favor de los derechos humanos.

16. Este problema social evidencia una situación estructural de grave violencia feminicida. En el *Programa Estatal de Derechos Humanos (2019-2023)* se destaca, además, la creación de una política de Estado para generar *Ciudades Libre de Violencia*, en donde se revelan los datos siguientes<sup>4</sup>:

- a) El contexto de inseguridad se proyecta sobre un segmento de la sociedad especialmente afectado como son las mujeres.
- b) Los protocolos y mecanismos de protección de las mujeres ante situaciones de violencia resultan insuficientes.

---

Constitucional Local, este Tribunal y sus integrantes habían colaborado siempre, en forma colegiada o individual, en la conformación de las leyes; incluso, se suscribieron diferentes convenios de colaboración en los últimos 25 años con los tres poderes del Estado para actualizar el orden jurídico y conformar los códigos y leyes que hoy aplicamos en la esfera local de nuestra jurisdicción.

<sup>4</sup> Véase “Programa de Derechos Humanos de Coahuila de Zaragoza 2019-2023”, expedido por el Poder Ejecutivo en el Periódico Oficial de fecha 18 de febrero de 2020.

Coahuila se ubica por encima de la media nacional en ciertos rubros de violencia contra la mujer, como la emocional y la económica-patrimonial.

- c) El comunicado “Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1)” del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala que cuatro municipios de la entidad se ubican entre los cien con mayores comunicaciones por presuntos delitos de feminicidio, a saber: Matamoros en el lugar 28, Torreón en el 29, Ramos Arizpe en el 42 y Monclova en el 64. En este mismo rubro, el estado en su conjunto se ubica en la posición 12. En lo que respecta a las llamadas por presuntas víctimas de lesiones dolosas, Coahuila se ubica en la décima posición con un total de 1,252 reportes.
- d) Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 del INEGI, el porcentaje de mujeres en Coahuila que han padecido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida es superior al nacional (66.3% estatal frente al 66.1% del país). El porcentaje de mujeres que han experimentado violencia laboral a lo largo de su vida es igualmente superior: Coahuila tiene un 34.1%, mientras el nacional es de 26.6%.
- e) De acuerdo con los datos abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), entre el año 2012 y abril de 2019 fueron registradas un total de 133 mujeres desaparecidas o no localizadas por el fuero común y 2 desaparecidas o no localizadas por el fuero federal, que fueron vistas por última vez en el estado de Coahuila.
- f) Con base en el contexto de violencia contra las mujeres que se vive en la entidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de la Dirección General del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y

Hombres, solicitó en diciembre de 2018 a la Secretaría de Gobernación que se declarara el procedimiento de alerta de violencia de género contra las mujeres en Coahuila.

- g)* En ciudades como Torreón la situación se acentúa, por lo que incluso fue objeto de una indagación denominada “Encuesta de línea base sobre percepción de inseguridad y violencia sexual contra las mujeres en espacios públicos de Torreón (2016)”, realizada por la Organización de las Naciones Unidas y la Universidad Autónoma de Coahuila. Entre los hallazgos, la encuesta arrojó que hay una percepción generalizada de que en Torreón el acoso y la intimidación sexual en las calles y el transporte son situaciones que ocurren ininterrumpidamente de manera grave, de tal suerte que forman parte de la vida cotidiana de las torreonenses de todas las edades.
- h)* Esta encuesta reveló, además, que los lugares donde han ocurrido actos violentos contra las mujeres son la calle (88%), el transporte público (65.2%) y los mercados públicos (40.27%).
- i)* El estudio ONU-Mujeres mostró que, en las prioridades de la administración pública, ha estado la de reducir los índices de violencia en general dado que el estado llegó a posicionarse en los primeros lugares de violencia a nivel global. Por esta razón, “las mujeres perciben y enfrentan un *continuum* de violencia en los espacios públicos y privados”.

17. Bajo este contexto de violencia de género que hoy es la principal demanda de la lucha de los derechos de las mujeres, se perfila el debate de mis observaciones que, además, se delimitan por el compromiso que este Pleno ha hecho ante la ciudadanía de promover un modelo de una «justicia abierta» centrada en la dignidad humana



para generar la mayor colaboración, participación y transparencia de los asuntos judiciales<sup>5</sup>.

#### 4. EL DISENSO

18. El argumento de la imparcialidad es central para discutir la cuestión de la «opinión judicial prelegislativa» según la cual, a mi juicio, posibilita al Pleno participar en la conformación de la voluntad general que debemos aplicar a los casos concretos con la mayor seguridad jurídica, mientras que la mayoría sostiene que no se debe anticipar ningún comentario o recomendación de un proyecto de ley cuya constitucionalidad podríamos juzgar con posterioridad.

19. Tanto la discusión pública que tuve con mis colegas en forma deliberativa, como un ejercicio de autocrítica personal de objetividad del disenso, me permiten describir los perfiles del debate de una manera más precisa.

20. En efecto, el disenso parte de la interpretación de la «regla constitucional 53» que plantea, para este Pleno, las cuestiones siguientes:

- a) ¿Si la facultad de designar magistrados para comparecer a las sesiones donde discutirán los dictámenes de las iniciativas, implica de manera implícita la posibilidad de emitir antes, por escrito, la opinión o el informe?
- b) ¿Si esa facultad sólo puede limitarse exclusivamente para hacer uso de la voz en las sesiones parlamentarias para opinar sobre los dictámenes, pero no del proyecto de ley?

---

<sup>5</sup> Véase sesión pública del Pleno de fecha 31 de octubre de 2019, disponible en el sitio oficial de este poder judicial: «<https://www.pjecz.gob.mx/>».

- c) ¿Si la facultad de iniciar las leyes por parte del Pleno está correlacionada a la de opinar solamente sus propuestas, pero no la de los otros poderes?
- d) ¿Si la facultad de opinar sólo se circunscribe a iniciativas concernientes a la administración de justicia y codificación, pero no a ninguna otra materia?
- e) ¿Si esta facultad es potestativa, o bien, implica un deber de colaboración cuando lo solicite algunos de los poderes?
- f) ¿Si en general la opinión del Pleno de un proyecto de ley descalifica su imparcialidad cuando le corresponda interpretar esa misma ley, sea para aplicarla, validarla o invalidarla?

21. Por otro lado, el disenso de la citada norma de la opinión prelegislativa, que debemos interpretar su contenido, alcance y límites, plantea una posición que este Pleno debe tener sobre la división de poderes y los espacios legítimos de colaboración institucional que se pueden justificar o no para la conformación de una ley.

22. El disenso plantea, en sentido estricto, también un problema de teoría de la norma jurídica para significar las funciones de iniciar, debatir, aprobar, aplicar y validar una ley, entre los poderes. Esta cuestión implica delimitar estas funciones que pueden generar consensos o disensos fuertes entre el juez y el legislador por sus espacios exclusivos de decisión. Eso es normal, a mi juicio, en una sociedad democrática. Lo importante es delimitar cada espacio de colaboración y función.

23. Finalmente, las cuestiones antedichas se encuadran en la significación de las pautas que un juez debe observar para respetar su integridad judicial de velar por su independencia e imparcialidad, en donde es clave la concepción que se adopte para entender el rol que

tiene un juez como constructor del Derecho como parte de los fines de la sociedad democrática.

24. Los estándares universales del comportamiento judicial, por tanto, son relevantes para determinar si los jueces pueden opinar proyectos de ley como parte de sus funciones prejurisprudenciales, a partir de ciertos límites, requisitos y modalidades.

## II. DEBER DE LA «OPINIÓN JUDICIAL PRELEGISLATIVA»

25. Mi posición es que si este Pleno deja de opinar, por escrito o por comparecencia en las comisiones legislativas, designando a uno o más de sus integrantes, comisionando jueces o a partir de cualquier otra modalidad, no solo va en contra de una buena práctica de colaboración legislativa que ha dado lugar a la aprobación de leyes novedosas y vanguardistas en la República, sino que incumple su deber de ejercer su facultad para garantizar una mayor certeza en la aplicación de las leyes en beneficio de los derechos de las personas.

26. En efecto, la experiencia de los integrantes de este cuerpo colegiado ha sido relevante para la edificación de las normas que hoy aplicamos en nuestra jurisdicción local. En esta tradición judicial de colaborar en la conformación de la voluntad general, no existe evidencia de parcialidad, prejuicios o favoritismos en la aplicación de la ley opinada por este Pleno o sus integrantes; al contrario, la narrativa judicial de las salas, en especial la penal, ha generado una fructífera construcción de normas locales a partir de nuestros precedentes judiciales<sup>6</sup>.

27. En gran medida, diferentes textos legales como el Código Penal o el anterior Código de Procedimientos Penales, fueron consecuencia de la labor judicial de la Sala Colegiada Penal al resolver casos concretos. Sin esa colaboración institucional, las leyes locales no se hubieran podido retroalimentar, actualizar o mejorar por el

---

<sup>6</sup> Véase Berchermann Arizpe, Antonio y Ríos Vega, Luis Efrén (1998), *Tesis Penales. Actualización I*, Universidad Autónoma de Coahuila, Saltillo, México.

quehacer judicial que pretende aplicar, con certeza y predecibilidad, la norma general.

28. Más aún cuando hoy la sociedad, en especial las víctimas, reclaman mejores leyes para prevenir, erradicar y sancionar la violencia de género, en donde nuestra práctica judicial cotidiana es relevante, por nuestros criterios, para que el poder legislativo esté lo suficientemente informado de las cuestiones de Derecho, afín de que tome la mejor decisión al momento de aprobar las leyes en beneficio de la ciudadanía.

29. Este deber de esta alta magistratura de emitir opinión o un informe en la conformación de las leyes, no solo es un discurso de política judicial que ha dado sus resultados en forma positiva, sino que se orienta por tres facultades constitucionales que, a mi juicio, debemos observar: a) la de iniciar leyes; b) la de opinar leyes; y, 3) la de colaborar entre poderes en forma constructiva, corresponsable y de ayuda mutua.

## 1. LA FACULTAD DE INICIAR

30. Con la facultad de iniciar leyes y opinar sus dictámenes, como he dicho, se han construido en la historia constitucional coahuilense la mayoría de las leyes actuales en materia de justicia, aunque por las formas de deferencia institucional, las iniciativas se han presentado por el Gobernador en turno en ocasiones excepcionales de manera conjunta como parte de una tradición fuerte de centralidad política del presidencialismo mexicano que impacta en el poder ejecutivo local para primar su facultad de iniciar leyes.

31. Esta facultad judicial de iniciar leyes que, a nivel nacional se ha cuestionado por la doctrina constitucional para la Suprema Corte de Justicia<sup>7</sup>, representa una norma que existe en todas las entidades

---

<sup>7</sup> Véase Coronado, Mariano (1899): *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, México; Rabasa, Emilio (1912): *La Constitución y la dictadura*, Revista de Revistas, México; Ruiz, Eduardo (1978), *Derecho constitucional*, UNAM,

federativas , para que el Tribunal Superior de Justicia participe en la confección legislativa del régimen interno de sus estados<sup>8</sup>.

32. Es un consenso del federalismo judicial mexicano que emana del constitucionalismo local: los poderes judiciales estatales pueden iniciar leyes. En Coahuila, no podemos desconocer ni negar esta facultad originaria, so riesgo de abdicar a nuestra propia función que los constituyentes locales han reconocido dentro del pacto federal.

33. Las objeciones que, en forma tradicional, se argumentan para no reconocer esta facultad judicial para participar en la confección de la voluntad general, se derivan de la idea original de Montesquieu sobre la división de poderes para evitar invasiones o interferencias arbitrarias entre los poderes. La tesis originaria era solo conceder el poder de iniciar leyes a los parlamentarios<sup>9</sup>. Eso ha cambiado. Proponer leyes es una tarea común de los tres poderes, de los organismos autónomos y de los ciudadanos. Lo que no ha cambiado es que el legislativo, por su representación popular, es el que le corresponde esa voluntad general.

34. En México, por ejemplo, la doctrina que en forma dominante rechaza esta facultad se basa en dos argumentos principalmente:

- a) El *argumento de imparcialidad* según el cual no es compatible la facultad de iniciar leyes con la función de juzgarlas (Rabasa 1912: 256; Tena Ramírez 1980: 277).
- b) El argumento del contrapeso de los poderes según el cual no es prudente ni conveniente que un congreso rechace una iniciativa de la corte por considerarla inconstitucional, pero que tampoco permita que toda iniciativa de la corte, incluso una constitucional, se apruebe en sus términos en

---

México; Tena Ramírez, Felipe (1980): *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México; Arteaga, Elisur (1999): *Tratado de derecho constitucional*, Volumen I, Oxford, México.

<sup>8</sup> En la actualidad, 31 constituciones locales de las entidades federativas reconocen al poder judicial la facultad de iniciar leyes (véase anexo 1).

<sup>9</sup> Véase Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Editorial Universataria, p. 103.

detrimento de los otros poderes o de los estados (Elisur 1999: 290).

35. En forma reciente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró una iniciativa de reforma constitucional y legal que el presidente de la República hizo suya por la falta de facultad judicial<sup>10</sup>. La crítica fue alegar el fraude a la ley: la corte hizo una reforma a su modo que luego no debería juzgar por su deber de imparcialidad. Me parece que esas críticas no son válidas. Las cortes federal y locales sí pueden iniciar leyes sin ser incompatible con su función de juzgar; al contrario, puede ser complementaria y preconstitutiva de su labor jurisprudencial.

36. Al margen de esta discusión doctrinaria, la Constitución local reconoce esta facultad al Tribunal Pleno, pero su ejercicio replantea en la mayoría de este cuerpo colegiado, la misma discusión de su negación, por lo que, a mi juicio, es importante que se discutan los argumentos de manera más puntual para determinar si este tipo de facultades prelegislativas del poder judicial son constitucionalmente incompatibles o no con su función propia de juzgar.

37. Es común afirmar por la doctrina constitucional mexicana que, en efecto, esta facultad judicial de iniciar leyes no es conveniente porque no asegura un tribunal imparcial a la hora de juzgar la constitucionalidad de la ley: si la Corte propone la ley, por su juicio previo, no juzgará con imparcialidad. No se atreverá a declarar inválida su propia iniciativa. Por el contrario, esta misma doctrina suele aceptar esta facultad para los tribunales superiores de los estados porque las decisiones que en su caso juzguen conforme a sus leyes propuestas siempre estarán sujetas al control constitucional de la justicia federal. Eso garantiza al final un tribunal imparcial<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase “Iniciativa de reforma judicial con y para el poder judicial”, presentada por el Poder Ejecutivo Federal, 12 de febrero de 2020.

<sup>11</sup> Véase Arteaga, Elisur, “Iniciativa de reformas al Poder Judicial Federal. Vicios, errores y virtudes I”, *El Financiero*, 24 de febrero de 2020.

38. A mi juicio, la crítica de la parcialidad e inconveniencia política de que un tribunal inicie leyes o las opine en forma oficial al Congreso resulta equivocada, porque parte del modelo rígido de la división de poderes que implica una separación absoluta de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

39. Los jueces, decía también el propio Montesquieu, son la «boca muda que solo pronuncia las palabras de la ley». Luego, de la boca de los jueces no puede salir ninguna propuesta legislativa porque solo les corresponde aplicarla en forma estricta. Los jueces, por su deber de imparcialidad, no deben proponer leyes que ellos mismos deben aplicar. Los jueces no deben interferir en la labor legislativa.

40. La evolución del constitucionalismo contemporáneo que ha generado un mayor protagonismo del gobierno de los jueces, permite matizar la separación absoluta de poderes para que, sin perder la esencia originaria (dividir el poder para limitar la arbitrariedad), se instituya una colaboración estricta y reglada para gobernar con leyes más predecibles, seguras y ciertas.

41. Existen numerosas normas constitucionales que permiten esa colaboración, sin que los poderes pierdan su esencia ni tampoco interfieran en sus competencias<sup>12</sup>. Pero en esa colaboración entre poderes debe existir una delimitación clara, eficaz y razonable de las funciones para no generar los riesgos que en todo caso pretende evitar la separación rígida de la división del poder: que un poder prevalezca sobre otro en sus atribuciones propias y no en un equilibrio de pesos y contrapesos racional y funcional.

42. Los jueces tienen hoy una redefinición constitucional que ha generado su propia labor contramayoritaria. El juez, a mi juicio, es la «boca *transformadora* de la ley». No legislan porque no les corresponde la función representativa de las cuestiones esencialmente políticas que son exclusivas a la regla de la mayoría, pero si contribuyen con su

---

<sup>12</sup> Véase artículos 142, 158-E, 158-N y 158-Ñ de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

diálogo en esa tarea de diferentes formas en las cuestiones de derechos y de poderes. En el Estado constitucional de derecho, en efecto, los jueces no solo pueden materialmente *legislar de manera negativa* (declarando la invalidez de las normas), sino que también pueden *legislar en forma positiva* (creando jurisprudencia para casos futuros). El problema en nuestro constitucionalismo local que plantea esta observación es que, si en colaboración del poder legislativo, el Pleno puede iniciar, opinar y recomendar leyes en materia de justicia, sin interferir indebidamente en la función legislativa, pero tampoco sin impedir su función propia de juzgar la constitucionalidad de las leyes.

43. Este Tribunal Pleno, por tanto, también tiene una *función preconstructiva* en materia legislativa: propone, opina e informa sobre normas en materia de justicia, sobre todo para aplicarlas con mayor seguridad jurídica. En la actualidad, incluso, diferentes cortes o tribunales contemporáneos propician, con la ejecución de sus sentencias, diferentes deliberaciones con el poder legislativo para implementar políticas públicas para garantizar derechos, elaborar leyes que omiten la protección de los derechos o generan el desarrollo de discusiones prudentes, graduales y progresivas para legislar cuestiones controvertidas en una comunidad (aborto, eutanasia, matrimonio igualitario, voto de los presos, etc.), no exento este diálogo de convergencias y divergencias entre el juez y el legislador, pero asumiendo cada quien la última palabra que les corresponde.

44. Incluso, el juez debe asumir hoy, a mi juicio, una concepción popular de la justicia para escuchar, antes de sus fallos, a la comunidad de expertos y de sociedad civil (*amicus curiae*) que esperan de él una resolución imparcial que tome en cuenta la pluralidad de opiniones que existe en una sociedad sobre un tema de especial trascendencia. El juez no solo debe escuchar en forma elitista a las partes de un juicio. La sociedad civil espera de él fallos con razones públicas aceptables que puedan transformar la realidad de injusticia en procesos y garantías de paz, reparación y no repetición.



45. Pues bien, como toda idea originaria del constitucionalismo de los poderes que impide al juez crear derecho, sufre redefiniciones por el constitucionalismo de los derechos. Los poderes se instituyen para beneficio del pueblo y se separan para evitar la concentración del poder que genera los riesgos de la arbitrariedad<sup>13</sup>. En esa separación, los jueces tienen, con prudencia, un papel más activo: garantizar derechos. En esa función se construyen precedentes que luego se convierten en leyes: los jueces crean normas. Es el ciclo ordinario de una ley: se concibe, interpreta, aplica, valida y se vuelve, por tanto, a precisar en su aplicación judicial para crear precedentes obligatorios o proponer cambios legislativos. Esa es la función de legislar en sentido *transformador* por parte del juez.

46. En la teoría de la norma, además, las fases de confeccionar una ley para su discusión, aprobación, interpretación, aplicación y validez son claramente diferenciadoras entre sí. En cada una de las etapas normativas se opina con la libertad de expresión para concebirlas, significarlas y aplicarlas a los casos concretos, pero los poderes que se encargan de sus funciones estatales conforme a sus competencias propias, pueden y deben colaborar entre sí para garantizar la «ley previa, cierta y predecible» que permita a las personas una mayor autonomía, libertad e igualdad, porque saben de antemano cómo actuar en torno a las reglas prohibitivas y permisivas en una sociedad democrática.

47. Una cosa es elaborar una norma. Cosa diferente es aplicarla e interpretarla. Cosa más diferente es juzgar su constitucionalidad. En cada ámbito de la confección de una ley, elaborarla, interpretarla o invalidarla, el juez siempre es libre e independiente para tomar su decisión con objetividad e imparcialidad. Esto es, no porque proponga este Tribunal Pleno un texto legal que en todo caso apruebe el poder legislativo se colige, necesariamente, que a la hora de aplicarla en el caso concreto no se pueda optar por diferentes cursos interpretativos que confirmen, modifiquen o revoquen el juicio previo, pero tampoco

---

<sup>13</sup> Véase artículos 26 y 28 de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

se deriva que no pueda constatar su invalidez, o bien, que pueda cambiar su opinión expresando sus razones de motivación.

48. Los jueces, por la garantía de independencia, somos libres para emitir nuestros criterios, sin mayor sujeción que la Constitución y la ley conforme a ella<sup>14</sup>.

49. El juicio previo que un juez tiene a la hora de proponer una norma, como lo puede ser una ley, una sentencia o una jurisprudencia, no lo determina para que en cada caso resuelva con parcialidad. El juez siempre deberá resolver, a partir de las circunstancias del caso, conforme a la norma que lo rige y su libertad de convicción.

50. Pero aún más: la «ley previa, cierta y predecible» es una garantía de seguridad jurídica que aspira todo orden jurídico, porque asegura que las personas tengan certeza a lo que deben atenerse los destinatarios de las normas, con lo cual si una ley es precedida de juicios previos, ciertos y predecibles de los jueces (opiniones técnicas, sentencias o informes), es claro que la aplicación e interpretación de esas normas podrá garantizar más la autonomía de las personas y la seguridad de la ley, porque sabrán el criterio a aplicar con su debida motivación en el caso concreto.

51. La esencia de todo precedente judicial radica en la certeza legal: un juicio previo que sirve para resolver casos futuros. Nadie cuestiona de prejuicio parcial e indebido que existan criterios previos de los jueces que se apliquen a los casos futuros.

52. En perspectiva internacional, además, el Consejo Consultivo de los Jueces Europeos<sup>15</sup> ha dicho que:

[...] el juez debería poder participar en ciertos debates relativos a la política judicial del Estado. Debería poder ser consultado y participar activamente en

---

<sup>14</sup> Véase artículo 194 de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

<sup>15</sup> Véase el sitio oficial disponible en «<https://www.coe.int/en/web/ccje/home>».

la elaboración de las disposiciones legislativas relativas a su estatuto y, en un sentido más amplio, en las relativas al funcionamiento de la justicia<sup>16</sup>.

53. La participación de los jueces en la elaboración de las normas es, pues, un estándar aceptable en el constitucionalismo contemporáneo que implica un debido comportamiento judicial para fortalecer la política legislativa del Estado en materia de justicia. Los jueces, por tanto, tienen derecho a participar en la elaboración de las leyes de manera objetiva y profesional. No lo pueden hacer en forma caprichosa, imprudente o con opacidad.

54. En suma, la facultad expresa de este Pleno de iniciar leyes presupone la facultad de opinarlas, porque de manera implícita no se puede iniciar algo que no se opina con libertad, pero en todo caso los jueces que iniciaron o deliberaron esa ley son libres e independientes para aplicarla, interpretarla y validarla en cada caso concreto según su jurisdicción, constitucional u ordinaria.

## 2. LA FACULTAD DE OPINAR

55. Desde su origen (1918), la Constitución local establece la facultad expresa del Pleno del Tribunal de designar a uno o más magistrados para que emitan su opinión o informe sobre el dictamen de las iniciativas concernientes a la administración de justicia y codificación, dentro del proceso de discusión legislativa<sup>17</sup>.

56. Luego, la posibilidad del Pleno de designar magistrados que asistan a las propias sesiones de los legisladores que discuten el dictamen de las iniciativas, es una facultad clara, terminante y expresa para poder opinar las leyes como parte de su función judicial de

---

<sup>16</sup> Véase Consejo Consultivo de los Jueces Europeos del Consejo de Europa, *Informe 3 (2002), sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y en particular la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad*, párrafo 34.

<sup>17</sup> Véase artículo 53 de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

carácter tanto prelegislativa como prejurisprudencial que se rige por la Constitución local.

57. En sentido estricto, el poder opinar una ley por parte de este Tribunal se relaciona con su propia facultad de iniciarla en su ámbito de competencia: la Constitución, por ende, reconoce a este poder judicial el derecho a ser escuchado en el proceso legislativo, sin más pretensión que comunicar a los legisladores su expertise y posición para aprobar una determinada ley mediante incluso la comparecencia de algún magistrado en las sesiones legislativas.

58. Esta facultad, en 1977, se reformó a partir de una iniciativa del poder ejecutivo que proponía incluir a funcionarios de ese poder para opinar los proyectos de ley, en donde se expuso como razón de ser de esta facultad lo siguiente:

[...] que ese Honorable cuerpo Legislativo podrá tener oportunidad de ampliar y profundizar sus conocimientos sobre las intenciones y trascendencia de los proyectos legislativos y debidamente satisfechas las cuestiones e inquietudes que dichos proyectos le susciten, puedan determinar la mejor forma de convertirlos en norma de aplicación general<sup>18</sup>.

59. En el dictamen legislativo para aprobar esta reforma se dijo:

Considera esa Comisión que es congruente con los requerimientos de una mayor comunicación entre los Poderes del Estado la adición al Artículo 53 [...] <sup>19</sup>

60. Es decir, conforme a una interpretación originaria la facultad de opinar leyes en las comisiones legislativas en el Congreso del Estado, no solo tiene por objeto que el órgano facultado para presentarlas pueda exponer ante el poder reformador sus razones y

---

<sup>18</sup> Véase Iniciativa presentada por el Gobernador del Estado, Oscar Flores Tapia, el 9 de octubre de 1976.

<sup>19</sup> Véase Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, de fecha 28 de enero de 1977.

motivos para justificar los cambios legales, sino también para que exista una mayor comunicación entre poderes. Luego, opinar judicialmente proyectos de leyes permite al poder legislativo ampliar y profundizar sus conocimientos a partir de nuestra práctica judicial, en especial para determinar la norma abstracta e impersonal que, en su caso, aprobarán los representantes populares como voluntad general.

61. Esta facultad del Pleno de designar a magistrados para asistir a las sesiones de dictaminación legislativa, implica el poder de este Pleno de opinar las leyes en la forma que estime más conveniente, sin perjuicio de delegar esa representación en uno o más magistrados; incluso de asistir, con voz, en la discusión parlamentaria a la hora de que los legisladores discutan el dictamen de las iniciativas.

62. Por tal razón, discrepo de la posición de la mayoría de mis colegas de no “obsequiar la petición del Congreso para opinar sobre el paquete legislativo porque es incompatible con nuestra función de ejercer el control constitucional local de las leyes”. En especial porque su postura en el sentido de que no podemos opinar leyes por escrito, sino solo designar a un magistrado en la fase de dictaminación, no solo es contradictoria sino también contraria a la facultad expresa que establece la Constitución.

63. En efecto, sobre las cuestiones planteadas (*véase* párrafo 20), mi opinión es la siguiente:

- a) Es inatendible el argumento de que este Pleno no pueda opinar por *escrito*; solo en forma de comparecencia a través de magistrados designados para dar opinión del dictamen de una iniciativa. Poder emitir por *escrito* un acto de autoridad es un deber constitucional, no una imposibilidad<sup>20</sup>. La facultad del Pleno es para emitir opinión o informe sobre la iniciativa y su dictamen, pero tiene la libertad de comisionar a un integrante para que comparezca y participe en la sesión legislativa. Pero que mayor seguridad jurídica sobre el contenido y alcance de

---

<sup>20</sup> Véase artículo 16 de la Constitución General de la República.

la opinión judicial de la ley si se hace por *escrito*, debidamente fundando y motivando la resolución de manera *clara, precisa y accesible*, como cualquier acto de autoridad<sup>21</sup>. Luego, resulta incoherente que se reconozca que este Pleno puede opinar con magistrados, pero no pueda hacerlo por escrito. Ese es un deber.

- b) Esta facultad no se limita exclusivamente para hacer uso de la voz en las sesiones y opinar sobre los dictámenes. Sería un contrasentido solo opinar sobre el dictamen que las comisiones legislativas hagan y no sobre el proyecto de ley dictaminado, que es el objeto de la participación prelegislativa de este Pleno. La facultad judicial de opinar, en general, reside en expresar, en forma prudente, comentarios o informes sobre lo que va a ser ley: el proyecto, dictamen e incluso cualquier otra información oficial de los otros poderes o ciudadanos que concurran en la confección de la norma.
- c) En principio, la facultad de iniciar leyes por parte del Pleno se relaciona con la posibilidad de explicar, comentar y hasta defender el proyecto ante los legisladores. Esto es: se opina lo que se ha propuesto como ley. Pero no encuentro una razón válida para limitar esta posibilidad de participar en la opinión judicial para proyectos de leyes que otros poderes iniciaron o que son de una materia diferente a las atribuciones propias de la justicia. El Pleno, a mi juicio, lo puede hacer cuando se lo soliciten los otros poderes y amerite una especial relevancia. Que mayor grado de imparcialidad de los jueces que opinar sobre las leyes que no corresponden necesariamente a su función exclusiva que otros órganos le solicitan porque, al final de cuentas, su posición desinteresada en otras materias puede enriquecer el proyecto, más aún cuando los jueces aplican la ley que corresponda, independientemente de su materia.

---

<sup>21</sup> Véase artículo 154, fracción II, numeral 6, de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

- d)* La facultad de opinar proyectos de leyes, por tanto, es razonable ampliarla a otras materias diferentes a la administración de justicia y codificación. En el ejercicio comparativo de leyes locales (*véase* anexo #1), por ejemplo, existen 10 casos en donde los tribunales tienen la facultad de iniciar leyes, en cualquier materia. Si bien la tendencia mayoritaria de iniciar es limitarla en el ámbito de una competencia delimitada para no interferir en otros poderes (21 casos), me parece que, en forma excepcional, el Pleno sí podría opinar de cualquier materia, si así lo considera conveniente, aunque solo tenga competencia de proponer leyes en su ramo, pero sí de opinar de cualquier materia ante la comisión de que se trate, más aún cuando se lo soliciten.
- e)* Esta facultad judicial prelegislativa, a mi juicio, no es potestativa cuando un poder lo solicita, porque si bien el verbo “podrá” del texto legal implica que no es una obligación emitir opinión en todos los casos, el deber de colaborar sí lo es cuando se requiere de manera expresa por algunos de los poderes, ya que es una norma constitucional que el Pleno debe respetar bajo el principio de fidelidad estatal, salvo que fundemos y motivemos nuestra omisión debidamente.
- f)* Finalmente, la opinión del Pleno de un proyecto de ley no descalifica su imparcialidad porque su prejuicio abstracto no determina ni impide aplicar la misma ley en el sentido que determine en el caso concreto, sea confirmando, modificando o revocando sus comentarios prelegislativos (o prejurisdiccionales) que complementan sus precedentes judiciales (*véase* párrafos 114-120).

64. Igualmente, resulta contradictorio e inatendible que algunos colegas<sup>22</sup> sostengan que están de acuerdo en reconocer la facultad de opinar leyes a través de magistrados en la fase de la dictaminación que, a mi juicio, es algo obvio y evidente con una simple lectura de la norma constitucional, pero a la hora de proponer por mi parte que este Pleno, acorde a su postura, designe a uno o más magistrados para tal efecto, ellos mismos voten en contra porque eso no lo pidió el Congreso. Ni siquiera en lo que coincide la mayoría acuerda en forma congruente. De la simple lectura de los oficios del Congreso, la petición la motivan en ese artículo constitucional; por lo que si este cuerpo colegiado tuviera alguna duda sobre los términos de la petición, entonces este Pleno debería pedir la aclaración de la forma en que el legislativo solicita la opinión judicial y no, por el contrario, contestar que no podemos hacerlo por el riesgo de prejuzgar la constitucionalidad de la ley, lo cual ni siquiera nos están preguntando.

65. Es también contradictorio que algunos magistrados<sup>23</sup> reconozcan esta práctica de opinar leyes realizada antes por el Pleno, incluso, con la anterior presidencia del tribunal y que, además, afirmen estar de acuerdo porque para ser “pragmáticos” muchos lo han hecho con anterioridad en múltiples ocasiones en reuniones privadas, pero que ahora no es posible porque somos Tribunal Constitucional Local. Esta práctica común es algo que hasta en la doctrina (Arteaga 1999: 290) se reconoce para garantizar la consulta a los ministros de la Corte para opinar sobre los proyectos de ley que les incumbe, pero al final resalta una práctica que de hecho siempre se da sin los riesgos que se plantean de la imparcialidad, por lo que es preferible, para la integridad de un poder judicial y sus miembros, transparentar sus procesos de consulta de leyes como parte de sus deberes de colaboración institucional.

---

<sup>22</sup> Véase intervención del magistrado Garza García en la sesión pública del Pleno de fecha 18 de marzo de 2020, disponible en el sitio oficial de este poder judicial: *«<https://www.pjecz.gob.mx/>»*.

<sup>23</sup> Véase intervención del magistrado Saucedo Flores en la sesión pública del Pleno de fecha 18 de marzo de 2020, disponible en el sitio oficial de este poder judicial: *«<https://www.pjecz.gob.mx/>»*.



66. A mi juicio, antes que ser “pragmáticos” habría que ser “congruentes” con el deber de sujetarnos al imperio de la ley y recordar que desde el 2005 la Ley de Justicia Constitucional Local es vigente. Y, por tanto, si además de ser “congruentes” somos “pragmáticos” con la forma de emitir la opinión judicial, resulta claro que la manera de hacerlo (por escrito, por comparecencia, creando una comisión, etc.), es parte de la libertad, no de la imposibilidad, que este Pleno tiene para ejercer su facultad.

67. Es también inatendible que algunos compañeros magistrados<sup>24</sup> sostengan que no es posible opinar leyes porque siempre debemos ejercer, conforme a la reforma constitucional de 2011, un control constitucional difuso, pues en el caso de una consulta prelegislativa no estamos en presencia de un caso concreto que implique desaplicar una norma inconstitucional. Es absurdo. El control difuso exige una ley vigente a aplicar en un caso concreto y no una mera iniciativa de ley.

68. Pero, además, si en realidad se toma en serio la perspectiva de derechos humanos para determinar si ejercemos o no la facultad de opinar una ley, deberíamos tener en cuenta que colaborar con el poder legislativo para construir normas que protejan de una manera más adecuada los derechos de las mujeres, es un deber que deberíamos asumir con plena responsabilidad porque es uno de los principales reclamos sociales. No hacerlo implica, a mi parecer, una omisión de nuestros deberes de intercambiar opiniones sobre proyectos de leyes para mejorar la protección de los derechos de las mujeres contra la violencia de género.

69. En perspectiva comparada del ámbito local, la facultad de opinar una ley por parte de los jueces no tiene un consenso normativo ni desarrollo uniforme en las entidades federativas (*véase* anexo #2), por lo que es un área de oportunidad del federalismo judicial establecer el

---

<sup>24</sup> Véase intervención del magistrado Aguillón Rosales en la sesión pública del Pleno de fecha 18 de marzo de 2020, disponible en el sitio oficial de este poder judicial: «<https://www.pjecz.gob.mx/>».

contenido, alcance y límites de una facultad de esta naturaleza para hacerla complementaria, coherente y funcional con la de iniciar leyes.

70. En perspectiva internacional, además, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos del Consejo de Europa ha dicho sobre el tema:

El conocimiento especializado de los jueces también es valioso en cuestiones que no guarden relación con la política judicial. Por ejemplo, al informar ante las comisiones parlamentarias, los representantes del poder judicial (por ejemplo, la máxima autoridad del poder judicial o el consejo del poder judicial) pueden expresar su preocupación por proyectos legislativos y aportar su punto de vista sobre distintas cuestiones prácticas. Ciertos Estados miembros han relatado experiencias positivas sobre esos intercambios.<sup>25</sup>

71. En conclusión, este Tribunal Pleno al no ejercer su facultad porque la niega en contra de la norma constitucional, desatiende su deber de defender los derechos de la manera más amplia a favor de mujeres que, en el contexto actual, están en riesgo por falta de leyes que las protejan de manera adecuada. Los deberes de prevenir, erradicar y sancionar de manera más adecuada la violencia de género exige, sin duda, un mayor compromiso de este Tribunal en la tarea colaborativa de hacer mejores leyes.

### 3. LA FACULTAD DE COLABORAR

72. El principio de fidelidad estatal tiene por objeto consolidar una relación permanente de colaboración constructiva, corresponsable y de ayuda mutua entre los poderes del Estado como parte del gobierno estatal. Este principio está vinculado directamente con los valores, principios y bases del *Estado Humanista, Social y Democrático de Derecho* que, conforme a nuestra constitución local, los jueces debemos observar<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Véase Consejo Consultivo de los Jueces Europeos del Consejo de Europa, *Informe 18 (2015), la posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna*, párrafo 31.

<sup>26</sup> Véase artículo 158-E y 194, tercer párrafo, de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

73. El poder legislativo como órgano soberano para hacer leyes puede pedir la participación del poder judicial, con la opinión de sus integrantes, para que se construya un orden jurídico en forma constructiva, corresponsable y de ayuda mutua.

74. Hacer leyes, por tanto, es facultad exclusiva del legislativo, pero iniciarlas y opinarlas es parte de la función de colaboración que la propia Constitución local faculta a diferentes órganos del Estado por la fidelidad que se deben como parte del gobierno estatal.

75. La división de poderes, a mi juicio, no implica separación absoluta ni relación subordinada, sino colaboración cooperativa e interdependiente en el ámbito de la competencia de cada quien<sup>27</sup>, pero también respeto y deferencia a la función propia de cada poder.

76. El Tribunal Pleno, por el deber del principio de fidelidad estatal, tiene el deber de colaborar con opinar leyes para el mejoramiento del Estado constitucional de derecho que le corresponde al poder legislativo conformar, para que los jueces apliquen esas leyes con mayor certeza legal, en forma imparcial e independiente.

77. En ejercicio de esta facultad de opinión, sin embargo, el Tribunal Pleno o sus integrantes no pueden hacer lo que consideren en forma caprichosa. No se trata de opinar en forma imprudente, innecesaria o indebidamente. La consulta prelegislativa debe estar reglada por nuestro propio actuar jurisdiccional que tiene limitaciones de comportamiento judicial, a partir de sus valores que lo rigen: independencia, imparcialidad y corrección. Estas pautas a considerar, no obstante, no impiden emitir la opinión prelegislativa en forma razonable (*véase* párrafos 55-71).

---

<sup>27</sup> Véase artículo 28 de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

78. Los jueces, por definición de nuestra función, hablamos con nuestras sentencias. Entonces si se trata de opinar una iniciativa de ley, el Pleno debe comunicar los criterios judiciales, propios y ajenos, que se podrían tomar en cuenta para mejorar la ley. Los jueces, también, hablamos en libertad con nuestra experiencia judicial. Entonces podríamos opinar al legislador el cómo una ley, a partir de nuestro quehacer jurisdiccional, puede ser idónea, clara, precisa, eficaz o necesaria. Los jueces, igualmente, tenemos conocimientos jurídicos por nuestra expertise. El comunicar, por tanto, referencias al poder legislativo de doctrina, jurisprudencia o en general, derecho internacional o comparado, puede ser útil para que el legislador asuma su decisión soberanamente. La opinión prelegislativa no debe ser una sentencia que fije un criterio interpretativo como opinión única e irrefutable, sino que debe aportar, con objetividad e imparcialidad, todas las posibilidades interpretativas para que el legislador precise su voluntad de legislar en un determinado sentido.

79. Por tanto, las «opiniones judiciales prelegislativas» que se hagan tienen un carácter de recomendación que el poder legislativo puede tomar en cuenta o no. No son sentencias porque una opinión de tal naturaleza no se pronuncia sobre la interpretación obligatoria de la ley a un caso concreto, ni mucho menos juzga su constitucionalidad. Podría inclusive ser permisible comunicarle al poder legislativo, conforme a cuestiones de derecho, los diferentes significados o cursos interpretativos que una norma podría tener, en forma abstracta o concreta, para que trate, en la medida de lo posible, precisar con mayor certeza su contenido, alcance y límites normativos conforme a su real intención legislativa.

80. En perspectiva internacional, además, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos ha elaborado un informe en donde se dan los perfiles actuales de colaboración que el poder judicial debe tener con los demás poderes en un estado constitucional contemporáneo en donde mi posición del tema se encuadra en esta idea colaborativa y no separatista de los poderes, al decir:

[...] Suele admitirse que el principio de la separación de poderes debe ser la base de todo Estado moderno democrático. El poder judicial es uno de los tres pilares esenciales pero de idéntico valor del Estado democrático moderno. Estos tres poderes prestan un servicio público y deben rendirse mutuamente cuentas por sus acciones. En un Estado democrático sujeto a las normas del estado de derecho, ninguno de estos tres poderes del Estado actúa en beneficio propio, sino que sirve a los intereses del conjunto de la población. En un Estado democrático sujeto a las normas del estado de derecho (“État de droit” o “Rechtsstaat”), los tres poderes deben actuar basándose en la ley y dentro de los límites que esta establece.

En una sociedad democrática, el poder legislativo es responsable de determinar el marco jurídico en el cual y gracias al cual funciona la sociedad. El poder ejecutivo es el encargado de administrar la sociedad (en la medida en que los funcionarios públicos desempeñan esa labor) de acuerdo con el marco jurídico fijado por el poder legislativo. Corresponde al poder judicial resolver los litigios entre los miembros de la sociedad y el Estado y entre los propios miembros de la sociedad. Con frecuencia, se espera también que el poder judicial se pronuncie sobre las relaciones entre dos o incluso tres poderes del Estado. Todo ello de acuerdo con los principios del estado de derecho. Un sistema de tribunales independientes y eficaces es una de las piedras angulares de un estado de derecho. Por tanto, el objetivo de cualquier sistema judicial eficaz e independiente es garantizar que se resuelvan los pleitos de un modo equitativo e imparcial, protegiendo así los derechos y libertades de todas las personas que recurren a la justicia.

En principio, los tres poderes de un Estado democrático deben ser complementarios, sin que ninguno de ellos sea “supremo” o prevalezca sobre los demás. En un Estado democrático, la supremacía corresponde en última instancia a la voluntad del pueblo, expresada a través de un proceso democrático (soberanía popular). Tampoco es lógico imaginar que uno de los tres poderes del Estado pudiese funcionar completamente aislado de los demás. Cada poder depende de los demás para prestar la totalidad de los servicios públicos necesarios en una sociedad democrática. Por tanto, mientras que el legislador proporciona el marco legislativo, corresponde a la justicia interpretarlo y aplicarlo mediante sus resoluciones, y con frecuencia el ejecutivo es el responsable de ejecutar las resoluciones judiciales en beneficio de la sociedad. Los tres poderes mantienen por tanto relaciones de interdependencia, o de convergencia y divergencia. Por consiguiente, nunca puede existir una “separación de poderes» total. Por el contrario, los tres poderes funcionan como un sistema de equilibrio de poderes, lo que implica que cada uno debe rendir cuentas en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Debe aceptarse por tanto que es inevitable cierto nivel de tensión entre los poderes de un Estado democrático. Que exista esa “tensión creativa» demuestra que cada poder desempeña una labor de control frente a los demás, contribuyendo con ello a mantener un justo equilibrio. Si esa tensión entre los tres poderes no existiese, podríamos sospechar que uno de ellos ha dejado de exigir responsabilidades a los demás en nombre del conjunto de la sociedad y que, por tanto, uno o más poderes prevalecen sobre los demás. Por consiguiente, las tensiones entre el poder judicial y los otros dos poderes no deben verse necesariamente como una amenaza para el poder judicial o su independencia, sino más bien como un signo de que este último cumple su obligación constitucional de exigir responsabilidades en nombre de toda la sociedad a los demás poderes

Cada uno de los tres poderes del Estado depende de los otros dos para funcionar eficazmente. El diálogo entre todos es indispensable para mejorar la eficacia de cada poder y la cooperación con los otros dos poderes. Siempre que ese diálogo se desarrolle en un clima de respeto mutuo y se centre especialmente en la salvaguarda de la independencia y de la imparcialidad de cualquier juez que participe en él, dichos debates serán positivos para los tres poderes del Estado [...]»<sup>28</sup>

81. En conclusión: si el poder judicial, en forma institucional y reglada, opina una iniciativa de ley no interfiere en la facultad legislativa, sino más bien colabora de manera objetiva, imparcial y profesional para que la representación popular esté lo mejor informada para decidir la voluntad general que, en todo caso, el juez deberá sujetarse bajo el imperio de la ley. En esta cooperación judicial puede haber convergencia o divergencia con el legislativo, en forma presente o futura, pero siempre habrá una función complementaria entre ambos para perfeccionar el marco jurídico, tanto en su construcción hasta su concreción para decir las palabras de la ley a favor de la voluntad general que, sin duda, se concretiza por el juez al decir lo que le corresponda a cada quien.

---

<sup>28</sup> Véase Consejo Consultivo de los Jueces Europeos del Consejo de Europa, *Informe 18 (2015), la posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna*, párrafos 6, 7, 9 y 31.

### III. DEBER DEL «JUEZ INDEPENDIENTE, IMPARCIAL Y CORRECTIVO»

82. La función judicial se rige, entre otros, por la independencia, imparcialidad y corrección<sup>29</sup>. Estos valores del comportamiento judicial son fundamentales para garantizar su integridad en lo que respecta a evitar prejuicios, predisposiciones o favoritismos que hagan parcial una decisión judicial. En el *Comentario de la UNODC a las Reglas de Bangolore* se dice:

La independencia y la imparcialidad son valores separados y diferentes. Sin embargo, se hallan vinculados entre sí como atributos de las funciones jurisdiccionales que se refuerzan mutuamente. La independencia es la condición previa necesaria para la imparcialidad y constituye un prerrequisito para alcanzarla. Un juez puede ser independiente sin ser imparcial (sobre una base caso por caso), pero un juez que no es independiente no puede, por definición, ser imparcial (sobre una base institucional).

La imparcialidad es la calidad fundamental que se exige de un juez y el atributo central de la judicatura. La imparcialidad debe existir como cuestión de hecho y como cuestión de percepción razonable. Si existe una percepción razonable de parcialidad es probable que esa percepción deje una sensación de agravio e injusticia, con la consiguiente destrucción de la confianza en el sistema judicial. La percepción de imparcialidad se mide desde el punto de vista de un observador razonable. La percepción de que un juez no es imparcial puede surgir de diversas maneras, como por ejemplo, cuando se perciba un conflicto de intereses, como resultado del comportamiento del juez en su estrado o por las asociaciones y actividades que tenga fuera del tribunal.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha explicado que el requisito de imparcialidad tiene dos aspectos. Primero, el tribunal debe ser subjetivamente imparcial, vale decir, ningún miembro del tribunal debe tener predisposición ni prejuicio alguno en el plano personal. La imparcialidad personal debe presumirse a menos que exista prueba en contrario. Segundo, el tribunal también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, vale decir, debe ofrecer suficientes garantías que descarten cualquier duda

---

<sup>29</sup> Véase artículo 116, fracción III, de la Constitución General de la República, en relación con el artículo 141 de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

legítima al respecto. Al realizarse esta comprobación ha de determinarse si, independientemente de la conducta personal del juez, existen hechos demostrables que puedan arrojar dudas acerca de su imparcialidad. Al respecto, incluso la apariencia es importante. Lo que está en juego es la confianza que los tribunales deben inspirar al público en una sociedad democrática, incluso a la persona acusada. Por lo tanto, todo juez respecto del que existan razones legítimas para temer una falta de imparcialidad de su parte debe retirarse<sup>30</sup>.

83. Los jueces, por tanto, deben ser imparciales para conocer, con libertad, objetividad y profesionalismo, los hechos y razones de las partes de un juicio que esperan de él una resolución sin prejuicios, favoritismos o predisposiciones indebidas, por lo que conforme a las *Reglas de Bangalore*<sup>31</sup> que establecen los más altos estándares de la conducta judicial, los jueces deben:

1. Desempeñar sus tareas judiciales sin favoritismo, predisposición o prejuicio.
2. Garantizar que su conducta, tanto fuera como dentro de los tribunales, mantenga y aumente la confianza del público, de la abogacía y de los litigantes en la imparcialidad del juez y de la judicatura.
3. Comportarse, dentro de lo razonable, de forma que minimice las ocasiones en las cuales pueda ser necesario que el juez sea descalificado para conocer de, o decidir sobre asuntos.
4. No emitir, cuando un proceso está sometido o pueda estar sometido a él, ningún comentario que pueda esperarse razonablemente que afecte al resultado de tal proceso y que deteriore la imparcialidad manifiesta del proceso.

---

<sup>30</sup> Véase “Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Viena, 2013, párrafos 51, 52 y 53.

<sup>31</sup> Véase “Fortalecimiento de los principios básicos de la conducta judicial”, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, resolución 2006/23, 27 de julio de 2006.



5. No realizar ningún comentario en público o de cualquier otra forma, que pueda afectar al juicio justo de una persona o asunto.

6. Descalificarse de participar en cualquier proceso en el que no pueda decidir el asunto en cuestión de forma imparcial o en el que pueda parecer a un observador razonable que el juez es incapaz de decidir el asunto imparcialmente.

7. Excusarse, por lo menos, en situaciones en las que:

- a) Tengan realmente predisposición o prejuicios para con una parte o posea conocimientos personales sobre los hechos probatorios controvertidos relativos al proceso;
- b) Hayan actuado previamente como abogado o como testigo material en el asunto controvertido;
- c) Tengan un interés económico, propio o familiar, en el resultado del asunto sujeto a controversia;

84. Las leyes ordinarias que nos rigen, además, establecen tanto la obligación de los jueces de no emitir opiniones previas sobre un asunto de su conocimiento como, también, el catálogo de impedimentos judiciales cuya violación puede configurar responsabilidad administrativa e incluso penal cuando la causal de excusa, sin duda, es clara, expresa y terminante<sup>32</sup>.

85. La cuestión, por tanto, radica en determinar ¿si una opinión a una iniciativa de ley que realice este Pleno o sus integrantes en el proceso legislativo, puede constituir un prejuicio, predisposición o favoritismo que afecte su imparcialidad a la hora de interpretarla en un caso concreto para juzgar su aplicación o invalidez?.

86. A mi juicio, la facultad de opinión judicial de una ley en los términos que he descrito (*véase* párrafos 55-71), no implica que este cuerpo colegiado o uno o más de sus miembros incurran en parcialidad

---

<sup>32</sup> Véase artículo 188, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila de Zaragoza; artículo 37 del Código Nacional de Procedimientos Penales; 396, fracción I, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

por emitir sus comentarios pertinentes sobre la iniciativa de ley que, obviamente, no impliquen en forma imprudente anticipar su juicio sobre el sentido interpretativo que estima obligatorio para la aplicación o validez de esa posible ley (en su porción normativa) que, además, resulte aplicable a un posible caso concreto.

87. De lo contrario, impedir a un juez opinar en ejercicio de sus atribuciones legales significaría restringir en forma indebida, sin fin lícito, su libertad de expresión<sup>33</sup> que implica el poder «participar en actividades relacionadas con la ley, el sistema legal o la administración de justicia»<sup>34</sup>.

88. Las *Reglas Bangalore* reconocen de manera expresa el valor de corrección que implican los comportamientos que los jueces deben mostrar en su libertad de expresión, preservando la dignidad de sus funciones jurisdiccionales. En tal sentido, se reconoce a nivel universal el derecho de los jueces a participar, con seriedad, objetividad y prudencia, en el debate de una ley, sin que ello pueda considerarse un prejuicio, predisposición o favoritismo indebido. En el comentario de las citadas reglas se dice:

Los valores, la filosofía o las creencias personales de un juez acerca del derecho no pueden considerarse predisposición. El hecho de que un juez tenga una opinión general acerca de la materia jurídica o social directamente relacionada con la causa no lo descalifica para ejercer el cargo. Una opinión, que es aceptable, debe distinguirse de la predisposición, que es inaceptable.

Existen circunstancias limitadas en que un juez puede hablar con propiedad acerca de un asunto políticamente controvertido, concretamente cuando afecta directamente al funcionamiento de los tribunales, la independencia de la judicatura (lo que puede incluir las remuneraciones y beneficios), aspectos fundamentales de la administración de justicia o la integridad personal del

---

<sup>33</sup> Véase caso *López Lone y otros vs Guatemala* [5 de octubre de 2015], en donde la Corte IDH reconoce como precedente relevante el derecho a la libertad de expresión de los jueces de índole política.

<sup>34</sup> Véase “Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Viena, 2013, párrafos 156 y 157.

juez. Sin embargo, incluso respecto de esos asuntos un juez debe actuar con gran circunspección. Si bien puede ser correcto que un juez dirija presentaciones públicas al gobierno respecto de esos asuntos, no debe verse al juez en una acción de “cabildeo” ante el gobierno ni como si indicara la forma en que fallaría si determinadas situaciones fuesen sometidas a conocimiento del tribunal. Además, un juez debe recordar que sus comentarios públicos pueden ser tomados como reflejo de las opiniones de la judicatura; a veces resulta difícil para un juez expresar una opinión que se tenga públicamente como un punto de vista personal y no como de la judicatura en general.

Un juez puede participar en la discusión de una ley con fines educativos o para señalar sus puntos débiles. En ciertas circunstancias especiales, los comentarios de un juez sobre un proyecto de ley pueden ser útiles y apropiados, siempre que el juez evite interpretaciones extraoficiales u opiniones controvertidas sobre su constitucionalidad. Normalmente, un comentario judicial sobre un proyecto legislativo u otras cuestiones de política pública debe relacionarse con las consecuencias prácticas o las deficiencias de redacción y debe evitar las cuestiones políticamente controvertidas. En general, tales comentarios judiciales deben formularse como parte de un esfuerzo colectivo o institucional de la judicatura, no de un juez individual.

Un juez debería normalmente ser cauto acerca de la aceptación de un nombramiento para formar parte de un comité, comisión u otro órgano gubernamental que se ocupe de cuestiones de hecho o de políticas en materias que no sean el perfeccionamiento de la ley, del sistema jurídico o de la administración de justicia, a menos que la ley exija el nombramiento de un juez<sup>35</sup>.

89. En efecto, opinar un proyecto de ley se debe considerar una conducta debida de este Tribunal que debe realizar bajo ciertos parámetros de prudencia, objetividad y profesionalismo, sin que sus comentarios impliquen una predisposición o prejuicio<sup>36</sup> porque se

---

<sup>35</sup> Véase “Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Viena, 2013, párrafos 60, 138 y 139.

<sup>36</sup> Por predisposición o prejuicio, según el *Comentario a las Reglas de Bangalore (2013)*, se entiende cualquier «simpatía, inclinación, preferencia o favoritismo hacia una u otra parte o hacia un resultado determinado. En su aplicación a los procesos judiciales, representa una inclinación a decidir una

hace en el ejercicio de sus atribuciones prelegislativas que son consideradas como legítimas excepciones de la prohibición de emitir opinión pública de una ley, tal como se reconoce en los *Comentarios a las Reglas de Bangalore*, al regular las declaraciones permitidas:

Existen algunas excepciones. Entre estas se cuentan los comentarios de un juez en una ocasión apropiada en defensa de la institución judicial o sus expresiones para explicar cuestiones jurídicas específicas o determinadas decisiones a la comunidad o a una audiencia especializada, o la defensa de derechos humanos fundamentales y del Estado de derecho. La prohibición analizada no se extiende a las declaraciones públicas formuladas por un juez durante el ejercicio de sus obligaciones jurisdiccionales, ni a la explicación que haya expuesto respecto de los procedimientos del tribunal, ni a la presentación académica hecha con fines de educación jurídica<sup>37</sup>.

90. En suma, el emitir opiniones o comentarios a leyes en materia de justicia cuando la constitución lo permita, no significa prejuzgar un asunto del conocimiento de este Tribunal porque no se estará adelantando un juicio a un asunto que conoce o pudiera conocer en el ámbito de su jurisdicción constitucional u ordinaria, tampoco se ejerce el control, previo o posterior, de constitucionalidad de leyes, ni mucho menos se impide la función propia de emitir criterios que para el futuro resuelvan los casos porque, al final de cuentas, este Pleno deberá asumir, con plena imparcialidad e independencia, su criterio para resolver el caso concreto.

---

cuestión o fallar una causa de cierta manera que no deja la mente judicial plenamente abierta al convencimiento. La predisposición es una condición o una disposición mental, una actitud o punto de vista que nubla o tiñe el juicio e incapacita al juez para el ejercicio de sus funciones de manera imparcial en una causa determinada. Sin embargo, no puede afirmarse que exista predisposición sin tener en cuenta su exacta naturaleza. Si, por ejemplo, un juez se inclina a reafirmar los derechos humanos fundamentales, a menos que la ley exija clara y válidamente una conducta diferente, ello no dará lugar a una percepción razonable de parcialidad prohibida por la ley» (Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Viena, 2013, párrafo 57).

<sup>37</sup> Véase “Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Viena, 2013, párrafo 72.

## 1. LA FACULTAD DE INTERPRETAR

91. Este Pleno, como cualquier juez, tiene facultades para interpretar la ley en los asuntos de su competencia. En esa labor somos libres para significarla: decidimos el criterio que debe prevalecer en un caso concreto para delimitar el contenido, alcance y límite de un precepto legal.

92. Pues bien, si este Pleno opinara judicialmente una ley antes de aprobarse para comunicar sus sentencias, su experiencia judicial o cuestiones de derecho que no están sujetos a prueba<sup>38</sup>, a la hora de aplicar su vigencia a un caso concreto, en realidad no estaría anticipando ningún juicio previo.

93. Conforme a las citadas recomendaciones de los comentarios de las *Reglas de Bangalore*, se puede ejemplificar:

- a) Si una propuesta de ley establece una forma de regular la sanción de los delitos que no es acorde a una jurisprudencia de la Corte o un criterio del Pleno o de otro tribunal que pudiera ser aplicable, el hecho de que este Tribunal le comunique el precedente judicial e incluso advierta las posibles riesgos interpretativos por un principio de certeza o taxatividad penal, no significa que el juez al aplicar la norma que en todo caso apruebe el congreso sea imparcial por hacer ese comentario previo que no debe implicar ningún criterio definitivo en lo absoluto. Solo significa comunicar el Derecho que no está sujeto a prueba.
- b) Si una propuesta de ley establece una norma que, bajo la experiencia judicial, puede resultar inidónea, inadecuada, ineficaz o innecesaria conforme a consideraciones de Derecho, si el Pleno lo comenta al cuerpo legislativo no

---

<sup>38</sup> Véase artículos 417 y 421, fracción I, del Código Procesal Civil de Coahuila de Zaragoza.

implica que esa norma si se aprueba, a la hora de aplicarse en ciertas circunstancias del caso, no deba velarse su cumplimiento ni mucho menos predetermine su significado interpretativo de manera fatal. La expertise de un juez es importante para que los legisladores estén informados del alcance de las normas que aprueban para que estén consientes de su intención legal. Pero los jueces, nos gusten o no las intenciones del legislador, tenemos la obligación de aplicarlas en forma estricta.

- c) Si una propuesta de ley establece una norma que representa o se apoya en la doctrina o la perspectiva internacional o comparada que este Pleno recomiende para la mejor práctica legislativa, no significa que a la hora de resolver sobre su aplicación esté impedido para conocer porque, al final de cuentas, el juez se sujetará al texto aprobado para definir su contenido en los casos concretos que, además, se determina por circunstancias muy específicas.

94. En cualquiera de los ejemplos citados, si este Pleno, en lugar de limitarse a opinar, comenta de manera resolutive que tal porción normativa que se propone es inconstitucional o que tal precepto de la iniciativa debe interpretarse de una determinada forma, entonces sí podría existir un comentario judicial que implicaría un prejuizgamiento que podría constituir un juicio parcial.

95. Pero aún en esos casos de juicios anticipados que en forma imprudente se expresaran, si este Pleno se sujeta a la Constitución y la ley conforme a ella, se estarían emitiendo juicios de una norma general, abstracta e impersonal que no actualizaría ningún impedimento legal para interpretar la norma en el caso concreto, porque todos ellos se basan en un asunto sometido a su conocimiento, lo cual no se da en la opinión prelegislativa si solo fija «valores, la filosofía o las creencias personales de un juez acerca del derecho».

96. De lo contrario, limitar a un juez emitir opiniones sobre iniciativas de ley, incluso de la propia ley aprobada, tendríamos que impedir a todos los jueces que antes de sus cargos o de conocer asuntos, las opiniones libres que hayan realizado, en el ámbito profesional, académico o oficial, los califica de parciales porque al final de cuentas estarían prejuzgando. Lo cual no es aceptable.

97. En suma, opinar leyes por parte de jueces para comunicar al legislativo cuestiones críticas, comentarios o recomendaciones sobre sentencias, experiencia judicial, doctrina, jurisprudencia o derecho, nacional, internacional o comparado, que puedan enriquecer o no la propuesta legislativa, de ninguna manera debe considerarse una conducta judicial indebida que afecte la imparcialidad de la función jurisdiccional, porque al final se opina sobre una propuesta que pretende discutirse lo mejor posible, para que los jueces podamos interpretarla con la mayor seguridad jurídica posible también.

## 2. LA FACULTAD DE INVALIDAR

98. En Coahuila, el Pleno se erige en Tribunal Constitucional Local para conocer, por vía de la acción de inconstitucionalidad local, el control previo de leyes que tiene por objeto dirimir la validez de una ley vetada por parte del poder ejecutivo<sup>39</sup>.

99. Al margen del debate que plantea en la teoría general de la justicia el control constitucional a *priori* de leyes, lo cierto es que el argumento de la mayoría de este Pleno radica en que no debería emitirse ninguna opinión de la iniciativa por el riesgo de parcialidad que puede generar si llegásemos a conocer de un procedimiento de control constitucional, previo o posterior, de la propia ley opinada.

100. Sin embargo, tal como se reconoció por la mayoría de mis colegas, la petición del Congreso ni siquiera cuestiona la constitucionalidad de las iniciativas. Entonces es absurdo argumentar

---

<sup>39</sup> Véase artículos 71, fracción VI, y 90, de la Ley de Justicia Constitucional Local de Coahuila de Zaragoza.

que no podamos opinar las iniciativas porque estaríamos prejuzgando sobre su validez, cuando en realidad la opinión solicitada en ningún momento pretende que nos pronunciemos sobre alguna cuestión de constitucionalidad, sea a *priori* o a *posteriori*, conforme a nuestro sistema de justicia constitucional local. No hay ni siquiera ninguna pregunta de constitucionalidad de los proyectos de ley.

101. Un ejercicio práctico puede ilustrar esta idea. En el paquete de iniciativas se proponen reformas al Código Penal para tipificar conductas que se estiman penalmente relevantes para prevenir, erradicar y sancionar la violencia de género. La pertinencia política de esas propuestas recaen en las instancias que las presentan y en el poder legislativo que las discutirá y, en su caso, aprobará o rechazará. Este Pleno no le corresponde valorar la cuestión política porque debemos mostrarnos imparciales, ni tampoco nos incumbe su validez constitucional porque no lo están preguntando.

102. Pero aún así hay dos ejemplos que pueden ejemplificar más como este Pleno puede emitir sus comentarios para coadyuvar en aclarar al legislativo inclusive problemas de constitucionalidad, si los hubiere, sin necesidad de pronunciarse al respecto. Veamos:

- a) Supongamos que un tipo penal que se propone tenga cláusulas abiertas que, para algunos, puedan considerarse inconstitucionales (tipos penales en blanco, indeterminados, imprecisos, etc.). Este Pleno o sus integrantes lo podemos advertir en forma preventiva conforme a la jurisprudencia o la doctrina que se le comunique al legislativo, pero en nuestra opinión no podemos expresar nuestro sentido, aunque sí podríamos comentarles la opinión de que ciertas expresiones típicas deberían tener en cuenta criterios legales o jurisprudenciales que son obligatorios. El hacerlo así (exponer problemas de imprecisión, ambigüedad o vaguedad) no puede considerarse en absoluto un prejuicio de su constitucionalidad, porque este Pleno no estaría determinando que la propuesta es o no válida, sino solo



comunicando una ley o criterio judicial, público y notorio, para mejorar la exacta aplicación de la ley penal, que el congreso debería tomar en cuenta o no bajo su más estricta responsabilidad.

- b) Supongamos que un tipo penal que se propone estableciese posibles sanciones excesivas, crueles, infamantes o desproporcionales. Imaginemos que el Congreso propone la castración del miembro viril para el delito de violación o la cadena perpetua para el feminicidio. Esas sanciones pueden ser cuestionables. Este Pleno o sus integrantes, sin expresar nuestro sentido resolutivo de si esas penas son constitucionales o no, podemos comunicar al congreso la jurisprudencia de la Corte, los debates constitucionales pendientes de resolver por nuestro máximo tribunal e incluso la jurisprudencia internacional o comparada sobre el tema. Como se opinarían puntos de derecho que, conforme a la ley, no están sujetos a prueba y son hechos públicos y notorios, es obvio, en mi concepto, que este Tribunal no estaría prejuzgando en lo absoluto. Ya el legislador sería el responsable de asumir en forma libre cualquier decisión, independientemente de nuestra opinión judicial.

103. Por tal razón, no coincido con la mayoría que sostenía que la opinión de la ley exige una postura o pronunciamiento oficial de constitucionalidad, porque en realidad, en ejercicio de esta facultad, sólo podemos comentar, recomendar o sugerir a los legisladores que tengan en cuenta las diferentes problemáticas que plantean las cuestiones de derecho de su iniciativa que, un órgano judicial como el nuestro, lo puede sistematizar, en una opinión o informe, para que ellos asuman la responsabilidad de definir el contenido de la ley.

104. La réplica a mi postura sería que si este Tribunal describe la problemática y sus posibles soluciones que el Derecho ofrece en la doctrina, leyes, jurisprudencia o derecho comparado, estaría adelantando su criterio, pero en realidad mientras este Pleno no defina el criterio a seguir para resolver la constitucionalidad de un tema o su

significado en un caso concreto, en sentido estricto la mera opinión descriptiva, no prescriptiva, de lo que se ha dicho antes por diferentes operadores jurídicos, en ningún caso puede considerarse como prejuicios o predisposiciones indebidas que generen parcialidad. Este Pleno, en todo caso y en el ámbito de su competencia, resolvería la cuestión jurisdiccional con plena libertad porque no adelantaría ningún juicio determinante. La comunicación de puntos de Derecho no es ninguna predisposición ni prejuicio indebido, siempre que se haga con objetividad, neutralidad, seriedad y de manera prudente.

### 3. LA FACULTAD DE CREAR

105. Este Tribunal Pleno tiene competencia para fijar criterios y jurisprudencia local para garantizar la predecibilidad a la ley<sup>40</sup>. Interpretamos la ley para que, según las particularidades de un caso, determinemos el significado de la norma que debe resolver la controversia.

106. En esta labor de construir el Derecho, a partir de precedentes concretos, este Pleno genera criterios que al final son generales para resolver casos similares. En esta función jurisprudencial ejercemos siempre prejuicios de la ley que sirven para el futuro. Nadie cuestiona que un precedente judicial sea incompatible con la imparcialidad porque predetermina al propio juez a resolver igual y, por ende, su previo juicio para emitir la jurisprudencia no asegure la objetividad que requieran las partes para convencer otro resultado interpretativo, diferente al jurisprudencial.

107. Luego, si la jurisprudencia no afecta la imparcialidad del juez, aunque por su función esencial implica un pronunciamiento previo que predetermina la solución a casos futuros, la opinión judicial de las propuestas de ley que un Tribunal realiza en ejercicio de una facultad reglada para contribuir a la mayor claridad y predecibilidad de las leyes, tampoco debe considerarse como prejuizgamientos ilícitos porque en

---

<sup>40</sup> Véase artículo 11, fracción IX, artículo 261, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila de Zaragoza.

realidad son opiniones judiciales para darle seguridad jurídica a los destinatarios de las normas.

108. Esta actuación de prejuzgar casos futuros por medio de la jurisprudencia o la opinión prelegislativa, no afecta la imparcialidad porque al final el juez goza de independencia; esto es, tiene la libertad para confirmar, modificar o interrumpir sus propias opiniones, sean jurisprudenciales o prelegislativas, con la única obligación de razonar su coherencia y plenitud por el cambio de criterio judicial.

#### IV. LA GARANTÍA DE LA «LEY PREVIA, CIERTA Y PREDECIBLE»

109. Las personas tienen derecho a ser juzgados, no solo por tribunales imparciales e independientes que sigan un debido proceso<sup>41</sup>, sino también conforme a «leyes previas, ciertas y predecibles»<sup>42</sup>, para ser tratados por igual para garantizar su autonomía personal.

110. Esta es una garantía de seguridad jurídica para tutelar la libertad de las personas<sup>43</sup> que, en igualdad ante la ley previa, deben predecir su comportamiento para que, en la medida de lo posible, se observe la norma por su claridad y se asuman, por tanto, las consecuencias justas de su incumplimiento aunque se ignoren por la

---

<sup>41</sup> Véase artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 145 de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

<sup>42</sup> Véase caso *López Mendoza* [2011]: sentencia de 1 de septiembre de 2011, en donde la Corte IDH (párrafo 199) dice: «la Corte Europea ha establecido que la norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa, y iii) previsible. Respecto a este último aspecto, la Corte Europea utiliza el denominado “test de previsibilidad”, el cual tiene en cuenta tres criterios para determinar si una norma es lo suficientemente previsible, a saber: i) el contexto de la norma bajo análisis; ii) el ámbito de aplicación para el que fue creada la norma, y iii) el estatus de las personas a quien está dirigida la norma».

<sup>43</sup> Véase García Manrique, Ricardo (2007): *El valor de la seguridad jurídica*, Fontamara, México.

«opacidad del derecho»<sup>44</sup>, lo cual plantea, sin duda, problemas complejos y relevantes a tomarse en cuenta por el juez.

III. El objetivo de predecir — en la medida de lo posible — la aplicación de las leyes, por tanto, es un fin legítimo del Estado constitucional de derecho para evitar la opacidad de las normas, por lo que a los jueces nos corresponde, en ejercicio de las facultades de iniciar, opinar, interpretar y validar las leyes en forma prelegislativa o jurisdiccionalmente, definir el juicio que las personas deben entender para asumir su comportamiento dentro de la sociedad democrática.

II2. En esta labor de prejuicio para predecir, con la mayor certeza posible, la solución de los casos futuros en el marco de la ley, los jueces podemos opinar — como una especie de prejurisprudencia legislativa — lo que el legislador debe tomar en cuenta para precisar su voluntad general a fin de que las personas puedan asumir, con mayor claridad, su autonomía personal frente a la ley previa.

II3. Las opiniones prelegislativas o jurisprudenciales de la ley, por tanto, implican la posibilidad del juez de emitir, con total libertad, su opinión previa para resolver con mayor seguridad los asuntos futuros de su competencia. No hay, por tanto, prejuicio judicial indebido porque tiene por objeto la certeza de la ley para garantizar la autonomía de las personas que deben saber, con anticipación, los derechos, deberes, contenido y consecuencias de la voluntad general.

## 1. EL JUICIO PRELEGISLATIVO

II4. El juicio prelegislativo de un juez tiene por objeto delimitar, en el proceso de conformación de la voluntad general, la mayor precisión posible de la previsibilidad de una ley general, abstracta e impersonal.

---

<sup>44</sup> Véase Cárcova, Carlos María (1998): *La opacidad del derecho*, Trotta, Madrid.

115. Este juicio previo de un proyecto de ley no constituye una opinión judicial inaceptable que constituya prejuicio o predisposición indebido, porque aún cuando pudiera clarificar, dentro de diferentes alternativas, el resultado interpretativo en un caso futuro, en ningún caso debería contener prescripciones que el juez solo debe fijar a la hora de resolver un caso concreto.

116. La opinión judicial prelegislativa, por tanto, debe contener en forma transparente los comentarios, recomendaciones o sugerencias de cuestiones de Derecho, públicas y notorias, no sujetas a prueba, sin hacer valoraciones esencialmente políticas que pueden ser controvertidas y que, en todo caso, le corresponde decidir a la mayoría conforme al principio de la dignidad del legislador.

117. Estas precisiones que un juez puede aportar de manera útil y adecuada en un proceso legislativo de confección de una norma, tiene por objeto definir los alcances, prácticos y jurídicos, de la ley a discutir y, en su caso, aprobar.

118. Estas opiniones judiciales, en una democracia deliberativa entre poderes, no implican una afectación a la imparcialidad del juez, porque el ciudadano sabe de antemano y en forma transparente lo que puede esperar de un Tribunal sobre el posible alcance de una ley que su representación política decidirá de manera libre.

119. En todo caso, el juez debe ejercer esta función prelegislativa de manera prudente, sin tratar de adelantar el fallo interpretativo que aún no se somete a su consideración en un caso concreto, el cual podrá confirmar, modificar o ratificar las premisas de la opinión judicial, pero existirá siempre la posibilidad de fallar de una manera distinta por su independencia sujeta solo al imperio de la ley y su convicción.

120. Como toda interacción de competencias entre los poderes, la opinión prelegislativa puede generar convergencia o divergencia, incluso tensiones institucionales, pero si el juez asume siempre una colaboración corresponsable e interdependiente, la experiencia indica

que es una buena práctica que el poder judicial participe, con su expertise, en la construcción del orden jurídico que le corresponde al legislativo.

## 2. EL JUICIO JURISPRUDENCIAL

121. El juicio jurisprudencial tiene por objeto delimitar, en el proceso de interpretación de una ley a un caso concreto, la mayor precisión posible del criterio previsible de la ley general, abstracta e impersonal a otros casos similares que exigen la misma solución por un principio de igualdad ante la norma.

122. En la labor jurisprudencial, el juez emite igualmente juicios anticipados que son aceptables, por trato igual y cierto, para resolver controversias futuras que garanticen una mayor seguridad jurídica, sin que ese prejuicio signifique una predisposición o favoritismo indebido, porque el juez siempre será libre de confirmar o rectificar su criterio según las circunstancias, contexto, fundamentos y razones del caso.

123. La opinión prelegislativa, además, es preconstitutiva del juicio jurisprudencial (como toda concepción del Derecho), porque permite a un juez aportar su criterio prelegislativo para precisar, en la medida de lo posible, el texto legal que en todo caso deberá significar, con absoluta imparcialidad, en un caso concreto.

124. Este proceso complementario, tanto de concepción general como de concreción particular de una ley, no implica de ninguna manera un juicio imparcial porque deja, en libertad, a un juez de confirmar, modificar o revocar sus premisas interpretativas en los casos concretos.

125. La «ley previa, cierta y previsible», por tanto, se garantiza con los juicios previos que el juez, en forma prelegislativa y jurisdiccional, realiza con absoluta independencia para asegurar tanto la mayor autonomía de las personas como destinatarias de las normas como la mayor igualdad en la aplicación de la ley.

## V. CONCLUSIONES

126. La opinión judicial prelegislativa debe ser estricta para emitir juicios previos que sean pertinentes, precisos y delimitados a un proyecto, su dictamen u otra información legislativa relevante, que permitan a los integrantes del poder reformador tener la mayor información posible para hacer previsible una norma a aprobar conforme a su real intención legislativa.

127. La opinión debe ser objetiva y plural porque debe sistematizar las cuestiones de Derecho que son públicas, notorias, razonables y relevantes, no sujetas a prueba, sin asumir ninguna preferencia interpretativa porque solo debe tener un carácter descriptivo e informativo de las alternativas interpretativas.

128. La opinión debe estar reglada en cuanto a la forma, el procedimiento y los límites de participación que debe tener un juez en el proceso legislativo, sin que interfiera ni comprometa la dignidad de sus atribuciones jurisdiccionales ni tampoco la libertad legislativa.

129. La opinión debe ser respetuosa porque no debe asumir posiciones políticas, partidistas, ideológicas, imprudentes o socialmente controvertidas, por más críticos que pueden ser los proyectos legislativos.

130. La opinión debe ser colaborativa, en forma interdependiente y corresponsable, entre los poderes para converger en la construcción de la voluntad popular, no obstante las diferencias de criterios que pueden existir entre el juez y el legislador.

131. La opinión no debe tener un carácter resolutivo porque en ningún momento debe anticipar un juicio definitivo que determine el significado o la validez de la norma.

132. La opinión puede ser prescriptiva en casos notorios, como son leyes o jurisprudencia expresa, clara y terminante que deben observar las autoridades legislativas, o casos de invalidez notoriamente evidente conforme a la Constitución que el juez debería llamar la atención para que el legislador asuma su decisión.

Razono así mi voto particular.

**MAGISTRADO**

**LUIS EFRÉN RÍOS VEGA**



TABLA DE ANEXOS

Anexo # 1. Tabla comparativa de la facultad judicial de iniciar leyes<sup>45</sup>

<i>Estado</i>	<i>Artículo</i>	<i>Observaciones</i>
<i>Agascalientes</i>	Artículo 30.- La iniciativa de las leyes corresponde: ... III.- Al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos de su ramo; ...	Facultad delimitada
<i>Baja California</i>	Artículo 28.- La iniciativa de las leyes y decretos corresponde: ... III.- Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de Justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral; ...	Facultad delimitada
<i>Baja California Sur</i>	57.- La facultad de iniciar leyes, decretos, reformas y adiciones, compete a: ... IV.- El Tribunal Superior de Justicia ...	Facultad general
<i>Campeche</i>	Artículo 46.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete: ... IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en materia de su competencia. ...	Facultad delimitada
<i>Chiapas</i>	Artículo 48. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: ... III. Al Titular del Poder Judicial del Estado, en lo relativo a su orden jurídico interno; así como de aquellas materias que en razón de su actividad jurisdiccional tengan conocimiento. IV. Al Titular del Tribunal Administrativo, en lo relativo a su orden jurídico interno; así como de aquellas materias que en razón de su actividad jurisdiccional tenga conocimiento.	Facultad delimitada
<i>Chihuahua</i>	Artículo 68. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde: ... III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos concernientes al ramo de justicia. VIII. Al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, respecto a los ordenamientos que rigen su organización, estructura y funcionamiento.	Facultad delimitada

<sup>45</sup> Elaboración propia con la información disponible en las páginas oficiales de Internet de los congresos locales.

## VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

<i>Colima</i>	<p>Artículo 39. El derecho de iniciar leyes corresponde:</p> <p>...</p> <p>III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de justicia;</p>	Facultad delimitada
<i>Durango</i>	<p>Artículo 78. El derecho de iniciar leyes y decretos compete a:</p> <p>...</p> <p>III. El Tribunal Superior de Justicia, en los asuntos relativos a su organización y funcionamiento.</p> <p>...</p>	Facultad delimitada
<i>Estado de México</i>	<p>Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:</p> <p>...</p> <p>III. El Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia;</p> <p>...</p>	Facultad delimitada
<i>Guanajuato</i>	<p>Artículo 56. El derecho de iniciar Leyes o Decretos, compete:</p> <p>...</p> <p>III. Al Supremo Tribunal de Justicia en el ramo de sus atribuciones;</p> <p>...</p>	Facultad delimitada
<i>Guerrero</i>	<p>Artículo 65. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:</p> <p>...</p> <p>IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en lo relacionado con la Ley Orgánica del Poder Judicial;</p> <p>...</p>	Facultad delimitada
<i>Hidalgo</i>	<p>Artículo 47.- El derecho de iniciar las Leyes y Decretos, corresponde:</p> <p>...</p> <p>III.- Al Tribunal Superior de Justicia en su ramo; [...]</p>	Facultad delimitada
<i>Jalisco</i>	<p>Artículo 28.- La facultad de presentar iniciativas de leyes y decreto, corresponde a:</p> <p>...</p> <p>III. El Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia; [...]</p>	Facultad delimitada
<i>Michoacán</i>	<p>De la Iniciativa y Formación de las Leyes</p> <p>Artículo 36.- El derecho de iniciar leyes corresponde:</p> <p>...</p> <p>III.- Al Supremo Tribunal de Justicia; [...]</p>	Facultad general para todas las leyes
<i>Morelos</i>	<p>Artículo 42.- El derecho de iniciar Leyes y decretos corresponde:</p> <p>...</p> <p>III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; [...]</p>	Facultad delimitada

## VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

<i>Nayarit</i>	<p>Artículo 49.- El derecho de iniciar leyes compete:</p> <p>...</p> <p>III. Al Tribunal Superior de Justicia, solamente en asuntos del orden judicial....]</p>	Facultad delimitada
<i>Nuevo León</i>	<p>Artículo 69.- No podrán dejarse de tomar en consideración las Iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, las que presente cualquier Diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su municipalidad.</p>	Facultad general para todas las leyes
<i>Oaxaca</i>	<p>Artículo 50.- La facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:</p> <p>...</p> <p>III.- Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relativo a la Administración de Justicia y Orgánico Judicial;</p> <p>...</p>	Facultad delimitada
<i>Puebla</i>	<p>Artículo 63</p> <p>La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:</p> <p>...</p> <p>III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en lo relacionado con la Administración de Justicia.</p>	Facultad delimitada
<i>Querétaro</i>	<p>Artículo 18. La iniciativa de leyes o decretos corresponde:</p> <p>...</p> <p>III. Al Tribunal Superior de Justicia;</p>	Facultad general para todas las leyes
<i>Quintana RO</i>	<p>Artículo 68.- El derecho de iniciar leyes y decretos compete:</p> <p>...</p> <p>V.- Al Tribunal Superior de Justicia del Estado, en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de estas materias y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia.</p>	Facultad delimitada
<i>San Luis Potosí</i>	<p>Artículo 61.- El derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados, al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, y a los ayuntamientos, así como a los ciudadanos del Estado.</p>	Facultad general para todas las leyes
<i>Sinaloa</i>	<p>Artículo. 45. El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas compete:</p> <p>...</p> <p>III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado;</p> <p>...</p>	Facultad general para todas las leyes

## VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

<i>Sonora</i>	<p>Artículo 53.- El derecho de iniciar leyes compete:                  ...                  II. Al Supremo Tribunal de Justicia.                  ...</p>	Facultad general para todas las leyes
<i>Tabasco</i>	<p>Artículo 33.- El derecho de iniciar las leyes o decretos corresponde:                  ...                  III. Al Poder Judicial, por conducto del Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relativos a su organización y funcionamiento;</p>	Facultad delimitada
<i>Tamaulipas</i>	<p>Artículo 64.- El derecho de iniciativa compete:                  ...                  III.- Al Supremo Tribunal de Justicia;                  ...</p>	Facultad general para todas las leyes
<i>Tlaxcala</i>	<p>Artículo 46.- La facultad de iniciar Leyes y Decretos corresponde:                  ...                  III. Al Tribunal Superior de Justicia;</p>	Facultad general para todas las leyes
<i>Veracruz</i>	<p>Artículo 34. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:                  ...                  IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia;</p>	Facultad delimitada
<i>Yucatan</i>	<p>Artículo 35.- El derecho de iniciar Leyes o Decretos, compete:                  ...                  III.- Al Tribunal Superior de Justicia en los asuntos de la competencia del Poder Judicial del Estado;</p>	Facultad delimitada
<i>Zacatecas</i>	<p>Artículo 60. Compete el derecho de iniciar leyes y decretos:                  ...                  III. Al Tribunal Superior de Justicia del Estado;</p>	Facultad general para todas las leyes
<i>Ciudad de México</i>	<p>Artículo 3o La facultad de iniciar leyes o decretos compete a:                  ...                  d) El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en las materias de su competencia; y</p>	Facultad delimitada

VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

Anexo # 2. Tabla comparativa de la facultad judicial de opinar leyes

<i>Estado</i>	<i>Artículo comparado con el artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza</i>	<i>Atribuciones del pleno</i>	<i>Forma de opinión del Poder Judicial</i>
<i>Agascalientes</i>	Artículo 31.- Toda iniciativa, pasará, sin otro trámite que su lectura, a la Comisión respectiva para que dictamine. Cuando la iniciativa corresponda a algún Municipio o se refiera a materias municipales, deberá oírse la opinión de los Ayuntamientos, en los trabajos de las Comisiones. El modo, forma y término para las discusiones y votaciones se establecerán en la Ley Orgánica y Reglamento del Congreso del Estado. En los mismos términos se procederá respecto de las iniciativas que se refieran a los ámbitos de competencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial.	No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión	Delimitada
<i>Baja California</i>	Artículo 3o.- Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos. El mismo procedimiento se seguirá con: L.- El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; ...	No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión	Delimitada
<i>Baja California Sur</i>	No hay un artículo equivalente	Artículo 97.- Son facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia: ... XII.- Emitir la opinión que solicite el Congreso del Estado sobre las iniciativas de Leyes o Decretos relacionados con la administración de Justicia...	Delimitada
<i>Campeche</i>	No hay un artículo equivalente	No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión	No hay facultad
<i>Chiapas</i>	Artículo 123. Antes de su publicación, el Presidente del Congreso consultará al Tribunal de Justicia Constitucional acerca de la constitucionalidad de la ley correspondiente. El Tribunal deberá pronunciarse en un plazo de treinta días naturales.	El Pleno de Distrito tendrá las atribuciones generales siguientes: ... VII. Las demás atribuciones que les confieran esta Constitución y la ley. ...	Delimitada

VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

<i>Chihuahua</i>	No hay un artículo eqente	Art. 109.- Corresponde al Supremo Tribunal de Justicia: I.- Iniciar ante el Congreso leyes y decretos, conforme a esta Constitución... IV.- Emitir su opinión sobre los proyectos de ley o de decreto relativos a la legislación civil, penal, de procedimientos y organización de tribunales cuando con ese fin se los remita el Congreso...	Delimitada
<i>Coahuila</i>	Artículo 53. Al discutirse los dictámenes sobre iniciativas de leyes concernientes a la Administración de Justicia y Codificación, podrán asistir a las sesiones el Magistrado o Magistrados que el Supremo Tribunal designe y a quienes se les concederá el uso de la palabra para que opinen o informen sobre dichos dictámenes. El Congreso del Estado, podrá solicitar del gobernador la comparecencia de los secretarios del ramo, así como la de quienes dirijan entidades paraestatales, para que informen cuando se discuta una Ley, o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.	Artículo 11.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: I.- Ejercer el derecho de iniciar leyes, en los términos de la fracción III, del artículo 59, de la Constitución Política del Estado; ... (Ley Organica del Poder Judicial)	Delimitada
<i>Colima</i>	Artículo 44 El Gobernador podrá nombrar un representante para que, sin voto, asista a las sesiones, con objeto de apoyar las observaciones que haga a las iniciativas de ley o de decreto y para sostener las que procedan de él, a cuyo efecto se le dará oportuno aviso del día de la discusión. Artículo 45 El mismo derecho a que se refiere el artículo anterior tendrá el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, cuando la iniciativa de ley o decreto sea del ramo judicial, y para facilitarle su ejercicio, se le remitirá copia de la iniciativa al darle aviso del día de la discusión.	Artículo 74 Corresponde exclusivamente al Supremo Tribunal de Justicia del Estado: ... VI. Iniciar leyes ante el Congreso local y nombrar, en su caso, al representante a que se refiere el artículo 45 de esta Constitución;...	Delimitada
<i>Durango</i>	Artículo 182.- Toda iniciativa de reforma constitucional deberá ser sometida a la opinión del Gobernador del Estado, del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, de los órganos constitucionales autónomos, cuando la reforma verse sobre la materia de sus atribuciones; quienes deberán rendir un informe por escrito, dentro de los quince días siguientes. Transcurrido dicho plazo, el proceso de reforma contenido en el presente artículo seguirá su curso, con independencia de la recepción de las opiniones respectivas, previa publicación de un comunicado que contenga una síntesis de su contenido.	Artículo 112.- El Tribunal Superior de Justicia, tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ... VIII. Las demás que le confieren esta Constitución y las leyes...	Delimitada

## VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

<i>Estado de Mérito</i>	<p>Artículo 52.- La Legislatura podrá solicitar del Gobernador del Estado la presencia de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, así como de los directores de los organismos auxiliares. Del Presidente del Tribunal Superior de Justicia podrá solicitar la presencia de los magistrados y de los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas de ley o decreto, de sus respectivas competencias...</p>	<p>Artículo 95.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: I. Iniciar leyes o decretos;... V. Ejercer las atribuciones que le señalen la Ley Orgánica del Poder Judicial y otros ordenamientos legales...</p>	Delimitada
<i>Guanajuato</i>	No hay un artículo equivalente	<p>Artículo 88. Las facultades y obligaciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, son: I. Iniciar Leyes o decretos relacionados con la impartición de justicia; ... XVII. Cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes.</p>	No hay facultad
<i>Guerrero</i>	No hay un artículo equivalente	No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión	No hay facultad
<i>Hidalgo</i>	No hay un artículo equivalente	No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión	No hay facultad
<i>Jalisco</i>	<p>Artículo 29.- Se anunciará al Gobernador del Estado cuando haya de discutirse un proyecto de ley que se relacione con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, con anticipación no menor a veinticuatro horas, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente, un orador que tome parte en los debates.</p> <p>En los mismos términos se informará al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en el caso que el proyecto se refiera a asuntos del ramo de justicia...</p>	No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión	Delimitada
<i>Michoacan</i>	Artículo 39.- Siempre que concurra el Gobernador del Estado o el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia o los representantes de ambos para apoyar sus opiniones, tendrán voz en las discusiones pero no voto.	No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión	Amplia

## VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

<i>Morelos</i>	<p>Artículo 46.- El Congreso podrá llamar a uno o más Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos al discutirse los dictámenes sobre iniciativas de Leyes o Decretos, para ilustrar la materia de que se trate en el ámbito de sus respectivas competencias.</p>	<p>Artículo 99.- Corresponde al Tribunal Superior:</p> <p>I.- Iniciar ante el Congreso del Estado las Leyes y decretos que tiendan a mejorar la organización de los Tribunales del mismo, la legislación civil y penal y los procedimientos judiciales; ...</p> <p>VIII.- Consultar al Congreso las dudas de Ley que ocurran al mismo Tribunal Superior y a los Jueces inferiores, si estimare que éstas son fundadas;...</p>	Delimitada
<i>Nayarit</i>	<p>Artículo 53.- ...Previo a la discusión y aprobación en el Congreso, la comisión legislativa encargada de la dictaminación, podrá consultar a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia respecto de la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto presentada, opinión que deberá ser emitida en un término de diez días...</p>	<p>No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión</p>	Delimitada
<i>Nuevo León</i>	<p>No hay un artículo</p>	<p>Artículo 96.- Corresponde al Tribunal Superior de Justicia:</p> <p>...VIII.- Presentar ante el Congreso del Estado, las iniciativas de leyes que estime pertinentes, relacionadas con la administración de justicia y la organización y funcionamiento del Poder Judicial;...</p>	No hay facultad
<i>Oaxaca</i>	<p>Artículo 56.- Los Secretarios o Subsecretarios, cuando se trate de iniciativas del Ejecutivo del Estado, y que se relacionen con el ramo de aquellos; el Magistrado que designa el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en el caso de iniciativas del Poder Judicial...</p>	<p>Artículo 106.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: A. En competencia exclusiva:</p> <p>I.- Iniciar y presentar a nombre y representación del Poder Judicial leyes en todo lo relativo a la Administración de Justicia y estructura orgánica del Poder Judicial;</p>	Delimitada
<i>Puebla</i>	<p>Artículo 64</p> <p>Las iniciativas deben sujetarse a:</p> <p>... VII.- El Tribunal Superior de Justicia o el Ayuntamiento autor de la iniciativa en su caso, podrán comisionar a un funcionario que defienda ante la Cámara el Proyecto propuesto, y para ello el Presidente del Congreso les comunicará el día que deba discutirse.</p>	<p>Artículo 14. Son atribuciones del Pleno:</p> <p>...IX. Emitir opinión jurídica de iniciativas y proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Titular del Ejecutivo del Estado o del Congreso; ... (Ley Organica del Poder Judicial de Puebla)</p>	Amplia



VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

<i>Querétaro</i>	<p>Artículo 19. La Legislatura del Estado, para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, deberá observar la ley y reglamentos correspondientes, los cuales se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>...</p> <p>III. Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa;...</p>	<p>Artículo 33.- Corresponde al pleno del Tribunal Superior de Justicia:</p> <p>I. Iniciar leyes o decretos;...</p>	Delimitada
<i>Quintana Roo</i>	No hay artículo	<p>Artículo 103.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Iniciar leyes o decretos inherentes a la impartición de justicia;...</p>	No hay la facultad
<i>San Luis Potosí</i>	<p>Artículo 66.- El Congreso del Estado podrá solicitar del Gobernador, del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia o de los Presidentes Municipales, la presencia de los titulares de las dependencias y entidades, de los Magistrados o de alguno de los miembros del ayuntamiento, respectivamente, cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas de ley o decreto que sean de su competencia ...</p>	<p>Artículo 91. Son atribuciones del Supremo Tribunal de Justicia:</p> <p>...</p> <p>IV. Iniciar leyes o decretos relacionados con la impartición de justicia;...</p>	Delimitada
<i>Sinaloa</i>	<p>Artículo. 46. Todo proyecto de Ley o Decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales.</p> <p>I. Tres días a los menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, o con la oportunidad necesaria, a los Ayuntamientos en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un representante, que con voz, pero sin voto, tome parte en las discusiones ...</p>	No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión	Amplia
<i>Sonora</i>	No hay un artículo equivalente	<p>Artículo 2. El pleno del supremo tribunal de justicia, además de las atribuciones enumeradas en el artículo anterior ejercerá las siguientes facultades.</p> <p>...XXXVII. Iniciar leyes y decretos ante el Congreso del Estado o proponer la reforma de los vigentes, en lo relativo al ramo de administración de justicia;...</p>	No hay facultad

## VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

<i>Tabasco</i>	No hay un artículo equivalente	No se contempla dentro de las facultades del pleno emitir opinión	No hay facultad
<i>Tamaulipas</i>	No hay un artículo equivalente	Artículo 114.- Son atribuciones de los órganos del Poder Judicial del Estado: A. Del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia: ... VII.- Formular, ante el Congreso del Estado, iniciativas de ley tendientes a mejorar la impartición de justicia; así como expedir y modificar, en su caso, los reglamentos y los acuerdos generales que se requieran para este fin;...	No hay facultad
<i>Tlaxcala</i>	No hay un artículo equivalente	Artículo 80.- El Tribunal Superior de Justicia, funcionando en pleno, tendrá las facultades siguientes: ... VI. Presentar las iniciativas de ley que sean necesarias para una mejor impartición de justicia;...	No hay facultad
<i>Veracruz</i>	No hay un artículo equivalente	Artículo 80.- El Tribunal Superior de Justicia, funcionando en pleno, tendrá las facultades siguientes: ... VI. Presentar las iniciativas de ley que sean necesarias para una mejor impartición de justicia;	No hay facultad
<i>Yucatán</i>	No hay un artículo equivalente	Artículo 69.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: I.- Hacer uso del derecho de iniciar leyes que le confiere esta Constitución;...	No hay facultad
<i>Zacatecas</i>	No hay un artículo equivalente	Artículo 100. Son facultades y obligaciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia: ... II. Iniciar ante la Legislatura las leyes y decretos que tengan por objeto mejorar la Administración de Justicia;... XI. Emitir opinión acerca de la legalidad de una ley antes de que sea publicada, siempre que lo solicite el Gobernador del Estado, la cual en ningún caso se hará pública; y...	No hay facultad

## VERSIÓN PÚBLICA DE VOTO PARTICULAR

Ciudad de  
México

No hay un artículo

No se contempla dentro de las  
facultades del pleno emitir  
opinión

No hay facultad

LA LICENCIADA GISEL LUIS OVALLE, HAGO CONSTAR Y CERTIFICO QUE, EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 3, 27, FRACCIÓN I, INCISO 9, 6o Y 69 DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y 3, FRACCIONES X Y XI, 95 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, LA PRESENTE CORRESPONDE A LA VERSIÓN PÚBLICA DEL VOTO IDENTIFICADO Y EN EL QUE SE SUPRIME LA INFORMACIÓN CONSIDERADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL.

ESTE DOCUMENTO FUE COTEJADO PREVIAMENTE CON SU ORIGINAL POR EL SERVIDOR PÚBLICO QUE ELABORA LA VERSIÓN PÚBLICA.

