

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 3 DE NOVIEMBRE DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

| NÚMERO | ASUNTO | IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS. |
|---------------|---|--|
| 4/2014 | REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE UNA CONSULTA POPULAR derivada de la solicitud formulada por César Octavio Camacho Quiroz y diversos ciudadanos. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS) | 3 A 27 |

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
3 DE NOVIEMBRE DE 2014**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, POR
LICENCIA CONCEDIDA.**

**ALBERTO PÉREZ DAYÁN, PREVIO AVISO A
LA PRESIDENCIA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 115 ordinaria, celebrada el jueves treinta de octubre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA**, señor secretario.

Continuamos, por favor.

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

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE UNA CONSULTA POPULAR 4/2014, DERIVADA DE LA SOLICITUD FORMULADA POR CÉSAR OCTAVIO CAMACHO QUIROZ Y DIVERSOS CIUDADANOS.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme al único punto resolutivo que propone:

ÚNICO. ES INCONSTITUCIONAL LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR Y LA PREGUNTA A QUE ESTE EXPEDIENTE SE REFIERE.

NOTIFÍQUESE “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, el proyecto que se somete a su consideración, efectivamente estudia lo que se ha planteado en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014.

En la parte inicial se da cuenta con los precedentes, que el aviso de intención se presentó por el doctor César Octavio Camacho Quiroz ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, y que la consulta consiste en que la ciudadanía manifieste si está de acuerdo con que se reforme la Constitución Federal para reducir el número de diputados federales y se

eliminen los 32 senadores por el principio de representación proporcional.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores lo comunicó al Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral a efecto de que se verificara el cumplimiento del requisito marcado en el artículo 35 constitucional, fracción VIII, referente al porcentaje necesario.

Una vez que el Instituto Nacional Electoral informó al Presidente de la Cámara de Senadores que se había satisfecho tal requisito, se ordenó la remisión del expediente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que resolviera sobre la constitucionalidad de la solicitud de marras.

El proyecto que someto a su consideración consta de cuatro considerandos. En el primero, se hace cargo de la competencia de este Tribunal Constitucional para resolver el asunto; en el segundo se reconoce la legitimación de quien mandó la solicitud a la Suprema Corte, es decir, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores; en el tercer considerando se precisa la materia de consulta cuya propuesta se concentra en la siguiente pregunta: “¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?” Y en el cuarto considerando se realiza el estudio de fondo.

Como es de su conocimiento, el proyecto –en su primera parte, en este considerando– señala que lo que tenemos que revisar es si la propuesta de consulta de su materia y la pregunta se ubican o no en cualquiera de los supuestos vedados o restringidos en la Constitución como materia de consulta popular.

El proyecto concluye en que no encuadra en ninguna de las prohibiciones siguientes: por supuesto no establece ninguna restricción de derechos humanos reconocidos por la Constitución; tampoco violenta ninguno de los principios consagrados en el artículo 40 de la misma Constitución, tampoco tiene una vinculación directa, en opinión de lo que hemos estudiado, sobre ingresos o gastos del Estado; sobre la seguridad nacional o la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Consecuentemente, el proyecto se centra en estudiar si la consulta propuesta encuadra dentro del ámbito restringido o vedado a que se refiere a la materia electoral.

El proyecto va desarrollando los diversos criterios que ha sostenido esta Suprema Corte para definir qué es o no materia electoral.

Primero, en una primera fase antes de la reforma de mil novecientos noventa y seis, cuando no había la posibilidad o la facultad de esta Suprema Corte para conocer de acciones de inconstitucionalidad en la materia, para estudiar los casos que se le presentaban con ese carácter y definir si eran o no materia electoral, en cuyo caso no procedería la acción de inconstitucionalidad.

Y a partir de la reforma de mil novecientos noventa y seis, en que se abrió la competencia de esta Corte a la materia electoral, distintos precedentes fueron abordando el tema de qué se entiende por materia electoral.

Pero para efectos del caso que nos ocupa hoy, el proyecto se hace cargo, de manera específica y de manera subrayada, del proyecto en donde este Tribunal Constitucional se pronunció

específicamente sobre el tema de la materia, al discutir en sesión de ocho de julio de dos mil catorce, el proyecto de resolución de las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, relacionadas, en este caso, con la legislación electoral de Durango, cuyos razonamientos, en opinión de la propuesta que les propongo, resultan plenamente aplicables al ámbito federal y respecto de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; por mayoría de siete votos, en aquél entonces, se consideró, que si bien la reducción de diputados de representación proporcional constituye un tema de definición orgánica del Poder Legislativo, lo cierto es que también implica, de manera indisoluble, un tema electoral en tanto que, por un lado, se veía reducida la participación de los partidos políticos y, por otro, se afectaban los efectos que tendría la votación de la ciudadanía sobre el grado de representatividad deseado, amén de que dicha disminución tiene un impacto sobre la forma como operarán los principios de mayoría relativa y representación proporcional para asegurar que no exista sobrerrepresentación y subrepresentación, y con ello evitar que algún partido pueda sufrir un daño excesivo o un beneficio abundante en la composición de las Cámaras, es decir, el número de diputados y senadores está indisolublemente vinculado con el sistema electoral, entendido éste como la conversión de votos por escaños o curules.

En tal virtud, dado que la materia sobre la que versa la petición de la consulta popular que estamos resolviendo se refiere a una cuestión que no atañe únicamente a la conformación del Poder Legislativo Federal, sino como lo ha considerado este Alto Tribunal, acarrea diversas consecuencias sobre el sistema electoral por los efectos que puede tener en la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos y, en su caso, hoy en

día de candidatos independientes, -cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad, en el caso de Durango, no estaba presente todavía la posibilidad de candidatos independientes-, el proyecto que someto a su consideración, concluye que se está en presencia de un asunto de materia electoral y, por tanto, que no es susceptible de consulta popular en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ésta es la propuesta que se pone a consideración de este Pleno, y, por supuesto, estaré muy atento a cualquier consideración u observación que se formule. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al contrario, señor Ministro Fernando Franco, ponente en esta consulta. Señor Ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Voy a expresar las razones, muy brevemente, por las cuales comparto el proyecto que ha sometido a nuestra consideración el señor Ministro Franco.

La materia de la consulta popular que se analiza en este expediente es inconstitucional, considera el proyecto, porque encuadra en una de las prescripciones previstas en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la Constitución, al referirse a materia electoral, ya que versa sobre la posibilidad de eliminar 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales, así como 32 senadurías plurinominales.

Desde diversos precedentes emitidos en acciones de inconstitucionalidad y en una controversia constitucional, este Tribunal Pleno ha definido lo que comprende la materia electoral

y, entre otras cuestiones, ha entendido que la integración de los Congresos locales es una cuestión orgánica que corresponde a las Legislaturas estatales regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículos 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución, ya que tienen la obligación de integrar sus legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

En esta misma línea, se ha precisado que la integración orgánica de los Poderes Legislativos, además de referirse a una cuestión estructural de dichos órganos, implica un tema electoral, ya que, la reducción del número de diputados de representación proporcional puede impactar en la participación de los partidos políticos, y puede afectar los efectos de la votación ciudadana sobre el grado de representatividad deseada, al incidir en la forma en que se complementan los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en cuanto a su finalidad, en el sentido de que no exista sobrerrepresentación o subrepresentación.

Entre los precedentes que puedo citar, y sólo lo haré a manera de ejemplo, están los siguientes: La acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas, resueltas en julio de dos mil catorce, por mayoría de siete votos, incluyendo el mío, en el sentido de considerar que el precepto de la Constitución de Durango, relativo al número de diputados integrantes del Congreso local, se refería a materia electoral.

Ya en el análisis de fondo, este precedente se votó por unanimidad de votos, al considerar que la disminución del número de diputados de 30 a 25 no era inconstitucional, ya que se mantenía el límite mínimo establecido en el artículo 116 de la Constitución.

A la acción de inconstitucionalidad 21/2009, resuelta en agosto de dos mil nueve, en la que, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez del artículo 21, párrafo segundo, del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, que establecía la integración del Congreso local en un número par de diputados.

La acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas, resueltas en octubre de dos mil diez por unanimidad de nueve votos incluyendo el mío con salvedades, en donde se reconoció la validez de los artículos 116 de la Constitución y el 213 del Código Electoral de Coahuila, relativos al establecimiento de límites a la sobrerrepresentación en la integración del Congreso local.

Y finalmente, insisto, en esta relación sintética de ejemplos, la controversia constitucional 114/2006, de la que fui ponente, y se resolvió en la sesión del dieciséis de agosto de dos mil siete, por mayoría de nueve votos, en contra del voto del señor Ministro Gudiño Pelayo, y estando ausente el señor Ministro Aguirre Anguiano, a efecto de diferenciar lo que debía entenderse por materia electoral directa e indirecta, donde se determinó que las cuestiones relativas al conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, se refería a la materia electoral directa.

Así, si bien considero que el entendimiento de lo que constituye o integra una materia puede ser distinto en cada uno de los procesos que conoce esta Corte: la acción, la controversia o la consulta popular, y en particular, tratándose de la consulta, que es lo que ahora nos ocupa, en donde la medida en que la interpretación de las materias que no pueden ser objeto de consulta sea más restrictiva, la interpretación del derecho

humano es menos restrictiva, estoy convencido que la integración de los Poderes Legislativos, además de tratarse de cuestiones orgánicas y estructurales de dichos órganos son temas de naturaleza eminentemente electoral, ya que el número de diputados de representación proporcional que se prevea, impactará en la participación de los partidos políticos y afectará los efectos de la votación ciudadana sobre el grado de representatividad deseado, al incidir en la forma en que se complementan los principios —repito— de mayoría relativa y representación proporcional.

De este modo, comparto el sentido y las consideraciones del proyecto. Si bien, insisto, la consulta popular es un derecho humano de carácter político, y por ello, tal como lo he sostenido en la votación de las tres consultas anteriores, la interpretación de las materias que no pueden ser objeto de ella debe hacerse de manera limitativa y restrictiva, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta, en el caso concreto, ésta es la interpretación menos restrictiva de la materia electoral, ya que considero que de ningún modo podríamos excluir de sus contenidos la participación de partidos, la afectación de los efectos de la votación ciudadana sobre el grado de representatividad, todo lo cual depende de la articulación de los señalados principios de la mayoría relativa y representación proporcional en un órgano indispensable para hacer efectivas las vías de participación de la propia democracia representativa.

Por tanto, en el caso concreto, como lo he señalado, estoy a favor del proyecto del señor Ministro Franco González Salas, y me reservaría un voto concurrente para hacer algunas precisiones menores, en el sentido de cómo he venido votando. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro José Ramón Cossío Díaz. Señor Ministro Luis María Aguilar Morales, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. De acuerdo al contexto estricto de la propuesta que se nos hace por parte del señor Ministro Franco González Salas, debo manifestarme, en principio, en contra de las consideraciones que llevan al proyecto a tener por inconstitucional la materia de la consulta.

Para poner en contexto esta idea, quiero exponer lo siguiente: se recordará por parte de las señoras Ministras y de los señores Ministros, e incluso el proyecto da cuenta de ello, que en fechas recientes, concretamente el ocho de julio de dos mil catorce, se resolvieron, por parte de este Tribunal Pleno, las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, relacionadas con la legislación electoral del Estado de Durango, que ya el propio señor Ministro Franco nos dio cuenta al hacer la presentación.

En aquella ocasión, ustedes recordarán, a propuesta de una duda al debate que integró el señor Ministro Pardo Rebolledo se convino por parte de la mayoría que la temática vinculada con la disminución en el número de diputados en el Congreso local de esa entidad involucraba un aspecto de naturaleza electoral, inclusive, ese pronunciamiento se validó para efecto de justificar la legitimación que se planteaba como duda.

Esa problemática y su solución se ve replicada en el caso que aquí nos tiene, y es precisamente una de las bases que sirven al proyecto para estimar que la materia de la consulta que tiene que

ver con la reducción de diputaciones y senadurías plurinominales, constituye un tópico excluido por la Constitución para tal efecto.

Es precisamente esa circunstancia lo que, en principio, me lleva a disentir de la propuesta, porque en congruencia con lo que en ocasión de la solución de dichas acciones de inconstitucionalidad sostuve, creo que en este caso la materia de la consulta popular no incide en la materia electoral como supuesto de exclusión a que se refiere el artículo 35, fracción VIII, inciso 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en el multicitado precedente me pronuncié por entender que en la dimensión de la legitimación que se nos ponía en ese caso en duda, el debate relacionado con la reducción del número de diputados en el Congreso local, no significaba la configuración de una temática de naturaleza electoral, pues encontré que se trataba, más bien, de una cuestión de mera estructura orgánica de uno de los Poderes del Estado; es decir, que a pesar de que, desde luego, la composición de todo Congreso finalmente deriva de un proceso electoral, lo cierto es que esa circunstancia no repercutía en situaciones propias de esa naturaleza como aspectos condicionantes del proceso, siendo por tanto simples cuestiones estructurales u organizacionales del Poder Legislativo del Estado.

Bajo esa idea, insisto, creo que la materia de la consulta no incide en el supuesto que proscribe la Constitución al no involucrar una materia de naturaleza propiamente electoral, máxime, porque como lo he tratado de demostrar en cada una de las intervenciones que he tenido a propósito de este paquete de consultas populares, creo que la interpretación de tales supuestos debe hacerse caso por caso, y sobre todo de manera estricta, de modo que se permita siempre la viabilidad de la

consulta y no un automático rechazo, tomando en cuenta, desde luego, que se trata de un derecho humano reconocido a favor del pueblo de México.

Desde luego, esa visión, como anuncié, me lleva a la siguiente posición. A pesar de esa diferencia analítica, puedo compartir el sentido del proyecto desde este otro punto de vista. Llego a la conclusión que a partir de argumentos, que inclusive son analizados en el proyecto en las páginas nueve y diez de la consulta, concretamente por cuanto encuentro que la materia de la consulta sí incide en la prohibición que nos marca el artículo 35, fracción VIII, numeral 3°, de la Constitución Federal, en el sentido de que no se trate de aspectos relacionados con los principios establecidos en el diverso artículo 40 constitucional que establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Al respecto, es cierto, como lo refiere el proyecto, que el propósito de la consulta, como ya se ha dicho, busca mejorar el funcionamiento de las Cámaras con el fin de lograr, al tiempo un mejor desarrollo democrático y, por ende, desde esa idea básica, su objeto no parece trascender al esquema central de la caracterización del Estado Mexicano como República representativa y democrática; no obstante, y esto revela mi idea, me parece que el hecho de que la materia de la consulta, desde el punto de vista nominal, no impacte en ese escenario, es insuficiente para justificar su constitucionalidad en ese aspecto; por el contrario, desde mi visión de cosas, creo que la circunstancia de que la consulta busque reducir las diputaciones y senadurías viene a evidenciar que se trata de tópicos que

repercuten como mínimo en los principios de representatividad y participación política, como son: integración de órganos legislativos, sistema de distribución de votaciones frente a representación, pluralismo político, por mencionar algunos, que paralelamente involucran expresiones de la democracia de nuestro sistema y, por tanto, alcanzan el contenido del artículo 40 constitucional.

En resumen y, en consecuencia, por estas razones diversas a las que nos propone el proyecto, estoy de acuerdo en que la materia de la consulta resulta inconstitucional o constitucionalmente inválida, pero desde un planteamiento diverso al que se nos hace. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Luis María Aguilar. Señora Ministra Olga María Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, también comparto la propuesta del proyecto de declarar inconstitucional la materia de esta consulta popular; en tanto que, también desde mi óptica, así como lo manifestó el Ministro Cossío, se refiere a la materia electoral.

Cierto es que la composición de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión es una cuestión orgánica del Poder Legislativo Federal; no obstante la integración de los órganos de gobierno a través de la elección popular tiene que ver necesariamente con el sistema electoral y, sobre todo, con la representación política.

En efecto, hay diferentes aspectos de naturaleza electoral que impactan en la pregunta que realizan los promoventes de esta consulta, tales como: el régimen de los partidos políticos, la

distritación, la composición de las Cámaras mismas, la forma como operan los principios de mayoría relativa y de representación proporcional y, por supuesto, los efectos del voto ciudadano sobre el grado de representatividad deseado.

Así que, con independencia de la condición orgánica de la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, la consulta sí impacta de manera directa en la materia electoral, tal como lo ha entendido ya este Tribunal Pleno para efectos, sobre todo, de las acciones de inconstitucionalidad, y que el proyecto del señor Ministro Franco González Salas ha desarrollado puntualmente en su proyecto.

En sesión de ocho de julio de este año, al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas, este Tribunal Pleno ya se pronunció en el sentido de que la reducción de los diputados de representación proporcional es un tema de naturaleza electoral, al margen de su composición que atañe al aspecto orgánico de los Poderes Legislativos, criterio al cual me adhiero, porque como él mismo señaló, no estuve presente en esa sesión, del ocho de julio de este año.

Con base en lo señalado, mi voto, por supuesto, será en favor del proyecto que está a nuestra consideración, es decir, también comparto la inconstitucionalidad de la consulta porque impacta directamente en el tema de la materia electoral, prohibida por la Constitución. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Muchas gracias, señor Presidente. Comparto también la conclusión de la consulta del proyecto que se nos pone a consideración, calificando de inconstitucional el tema de la consulta popular; sin embargo,

como la argumentación en la que se basa fue precisamente, ya se ha citado aquí, la resolución que tomó este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 27/2013, 28/2013 y 29/2013, que fueron listadas bajo mi ponencia, en aquellos asuntos se tocó el tema de si la materia electoral, como concepto, abarcaba la circunstancia del número de integrantes, en aquel caso, de un Congreso local, y ése era un tema que se analizaba, a propósito de la legitimación de los partidos políticos para hacer valer una acción de inconstitucionalidad, porque como todos sabemos está reducido a la materia electoral esa legitimación.

En aquella ocasión, sostuve e hice una diferencia entre lo que es el proceso electoral mismo, es decir, el conjunto de reglas y normas con base en las cuales se establece el procedimiento para que la ciudadanía haga valer su voto y, finalmente elija a una autoridad que va a ostentar esa representación popular, hice una distinción entre esos procesos electorales y lo que es el diseño constitucional mismo del órgano, en este caso, de una cámara o un Congreso estatal.

Me parece, y sigo sosteniendo ese punto, que la materia electoral no puede abarcar al diseño mismo del órgano por más que ese órgano sea electo con base en el voto popular, creo que las diversas definiciones que hasta ese momento había hecho este Tribunal Pleno para definir la materia electoral siempre estaban vinculadas con las normas o con los procedimientos para el ejercicio del voto público, mas no de manera concreta con el diseño del número de integrantes de un órgano legislativo local.

Sigo en esa misma convicción y, por ese motivo, no comparto las razones que se dan en este proyecto para concluir que el tema de la consulta popular está incluida en la prohibición expresa relativa a la materia electoral; sin embargo, aunque me aparto de

estas consideraciones, considero también que el tema de esta materia encuadra en una prohibición diversa del propio artículo 35 constitucional, que es la relativa a que las consultas no pueden tener como objeto ninguno de los principios contenidos en el artículo 40 constitucional.

El proyecto analiza este punto y llega a la conclusión de que no se da esa prohibición porque el tema de la consulta no pretende modificar el carácter federal del Estado Mexicano ni su laicidad, amén de que tampoco se pretende alterar el régimen representativo, entendido como la idea de que la decisión de los asuntos políticos del país se define a través de representantes electos democráticamente por los ciudadanos. Sin embargo, creo que el alcance de la restricción no implica, necesariamente, que se pretenda reformar el sistema de gobierno de nuestro país, sino que la prohibición es que no puede ser materia de una consulta ninguno de los principios o ningún tema que afecte a alguno de los principios del artículo 40 constitucional.

Me parece que, en este caso, la disminución de los representantes bajo el principio de representación proporcional, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores sí afecta al principio de representatividad contenido en el artículo 40 constitucional, pues a través de la disminución del número de diputados plurinominales y senadores desde luego que se altera la conformación de un órgano legislativo que está sustentado, precisamente, en ese principio de representatividad.

Así es que, por estas razones, me apartaría de la argumentación que contiene el proyecto; sin embargo, llego a la misma conclusión, votaré a favor del sentido del mismo, pero por consideraciones distintas. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo comparto el sentido del proyecto; creo que, efectivamente, como se ha mencionado, ha habido muchos precedentes donde nos hemos pronunciado ya en reiteradas ocasiones, que comprende la materia electoral, pero me parece que existe, en estos precedentes, una diferenciación muy importante.

En materia de amparo, la materia electoral es una causal de improcedencia; en materia de la acción de inconstitucionalidad es un supuesto de procedencia, y eso, me parece, que ha llevado a este Tribunal a dar una definición distinta, de en qué consiste la materia electoral, dependiendo de qué tipo de control constitucional se está ejerciendo.

Bajo el principio *pro actione*, cuando estamos en un amparo, la interpretación se vuelve restrictiva, para permitir que la gente pueda acudir al amparo en materia electoral; entonces como es una causal de improcedencia, la lectura se vuelve restrictiva; en acción de inconstitucionalidad, como es un supuesto de procedencia, para permitir que se pueda acudir a la acción de inconstitucionalidad, esta Corte le ha dado una definición amplia al concepto electoral; en ese sentido, me parece que estaríamos ante una situación que se asemeja más a un juicio de amparo en donde se le debería dar una lectura restrictiva al concepto electoral; sin embargo, muy en el sentido de lo que acaba de mencionar el señor Ministro Pardo Rebolledo, me parece que hay una justificación constitucional para que, ante la consulta, se le dé una lectura amplia de lo que debe de entenderse por materia electoral; ésta la encuentro en que existen dos causales de

improcedencia; por un lado, la materia electoral, por otro lado, los principios del artículo 40 constitucional, y me parece que existe un continuo entre uno y el otro; es decir, la materia electoral se debe de leer ampliamente, porque el artículo 40, que es un tema también vedado, recoge la cláusula democrática; y el mensaje, me parece, que la intención del Constituyente, en el fondo, es que no se pueda modificar vía una democracia directa, los principios que el Constituyente estableció para la cláusula democrática, en dos subprincipios, que es el equilibrio entre el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional.

En ese sentido, me parece que la materia está vedada, y estoy de acuerdo con la lectura amplia de la materia electoral. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Como ya se ha dicho aquí, este tema de materia electoral lo hemos venido definiendo en este Tribunal Pleno; coincido absolutamente con todas las consideraciones que hizo valer en su presentación el señor Ministro ponente; creo que justamente un tema similar, y lo definimos como electoral en la acción de inconstitucional 27/2013 y sus acumuladas, en el cual voté con la mayoría en el sentido de que era materia electoral, y si esto es así, me parece que si se nos somete a consulta un tema donde la problemática es similar, prácticamente idéntica, nada más que uno es a nivel federal y otro es a nivel local, no creo que habría posibilidad de cambiar el concepto para darle una dimensión distinta a la materia electoral, pero además, me parece que es importante destacar que precisamente esta

conceptualización de lo electoral es lo que ha permitido que las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral sean viables cuando se plantean temas como éste; pero al mismo tiempo, al resolver una cuestión de una consulta nos encontramos con este valladar que el artículo 35 prevé, que la materia electoral no puede ser susceptible de consulta; de tal suerte que yo suscribo las consideraciones del proyecto, me parece que, de conformidad con los precedentes recientes de cómo entiende este Tribunal Pleno la materia electoral, el caso en consulta cae claramente en la materia electoral, y consecuentemente, por mandato de la Constitución no puede ser materia de consulta.

Consecuentemente, estoy a favor del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar. Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, quiero manifestar también mi conformidad con el proyecto que nos presenta el señor Ministro Fernando Franco González Salas, y manifiesto cuáles son las razones por las que estoy con el proyecto.

El problema que se presenta es que el artículo 35, fracción VIII, nos está determinando ciertas prohibiciones para llevar a cabo la consulta popular, y una de ellas es precisamente la materia electoral, porque nos dice: no podrán ser objeto de consulta popular, y varias situaciones, entre ellas la materia electoral; y la pregunta que se somete a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si es o no constitucional la materia, se refiere a lo siguiente: “¿Estás de acuerdo en que se

modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?” Ésa es la pregunta que se somete a la consideración; entonces aquí, lo que nosotros tenemos que desentrañar, y es lo que de manera muy puntual hace el proyecto, es si esto corresponde o no a la materia electoral.

Ahora, hemos tenido muchos asuntos en donde este Pleno ha definido lo que debemos entender por materia electoral, ya se ha hecho referencia por varios de los señores Ministros de algunos de estos precedentes, pero ¿qué es lo importante señalar; por qué se hace esta diferenciación? Se hace esta diferenciación porque hemos dicho que por materia electoral entendemos aquella en la que se están combatiendo disposiciones de carácter electoral, que son las que de alguna manera establecen y regulan las reglas del juego en materia electoral o porque se trata de alguna situación relacionada con la integración de los órganos que obtienen este tipo de puestos a través del voto público, es decir, por el sufragio de los ciudadanos, o aquellas cuestiones relacionadas justamente con estas dos situaciones.

Sin embargo, hemos tenido algunos otros asuntos en los que, como bien lo mencionaba el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, hemos también determinado si hay improcedencia en materia de amparo o bien procedencia en materia de controversia constitucional, y sí, efectivamente, en materia de amparo se ha vuelto una situación restrictiva, porque la idea es que no procede el juicio de amparo cuando estamos en presencia de la materia electoral, y esto ha sido una tradición que se ha manejado en el amparo, porque antes de que existiera, incluso, una causal ya tan específica como la que tenemos en nuestra Ley de Amparo, siempre se dijo que el juicio de amparo no era para analizar cuestiones de carácter político, pero con posterioridad se crea el

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se considera que es el tribunal especializado para poder resolver todas estas situaciones.

Y, por lo que hace a la controversia constitucional es una situación de procedencia, como también se ha señalado, y ¿por qué de procedencia? Porque si nosotros estimamos que es materia política o materia electoral la que vamos a analizar en controversia constitucional ésta sería improcedente, pues la única posibilidad de analizar cuestiones relacionadas con la materia electoral es a través de la acción de inconstitucionalidad como competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, debo de mencionar que sí hemos analizado algunas cuestiones relacionadas con el nombramiento de determinados órganos de representación popular, y lo hemos analizado en controversia constitucional; sin embargo, ¿cuál es la razón por la que hemos analizado esto en controversia constitucional? Porque aquí hemos estado en presencia no de la elección de las autoridades a través del voto público, sino de la designación que se hace por Congresos locales cuando se ha decretado la suspensión o la desaparición de algún ayuntamiento municipal, entonces, las autoridades que llevan a cabo la designación provisional o interina, según determine la Constitución correspondiente, la hace el Congreso del Estado, que no se considera una designación a través del voto público, en esos casos, exclusivamente, se ha dicho: aun cuando se trata de la designación de una autoridad que forma parte de un órgano que normalmente se elige por el voto público, éste no se está haciendo de esa manera, sino que se hace a través del Congreso del Estado y, por tanto, se ha aceptado la controversia constitucional, pero no siendo este tipo de situaciones, la idea ha sido de que se trata de la materia electoral y, por tanto, la controversia constitucional es improcedente.

En el caso concreto, lo que se está determinado es si debe disminuirse el número de diputados plurinominales y de senadores plurinominales, también. Entonces, yo quisiera mencionar que desde la exposición de motivos de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y seis, se estableció el cambio de 100 a 200 diputados por el principio de representación proporcional, y en la exposición de motivos se le da un viso totalmente electoral, lo que se está determinando es que se propone mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, preservándose el principio de mayoría relativa en los 300 diputados que hoy son elegidos de acuerdo con él, e incrementar de 100 a 200 el número de diputados que deban ser elegidos por el principio de representación proporcional, y las razones que se dan, dicen: “Crecerá la Cámara en dimensión, pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos políticos que la conforman, y en especial a los minoritarios, pues no sólo ganarán espacio político en el ámbito de la Nación, sino también en el de todas las regiones de la República”, entonces, luego se dice que “es indudable que el incremento de la representación de las minorías como producto de la duplicación de los diputados de representación proporcional unida a la participación limitada del partido mayoritario para su elección, propiciarán una creciente integración tanto del sistema mixto como entre mayoría y minoría elevando el debate político y enriqueciendo la contienda electoral”.

Y, lo mismo sucede en el Dictamen de Comisiones que se hace en la reforma electoral de mil novecientos noventa y tres, en la que aquí se hace el aumento en la Cámara de Senadores y se establece que la reforma propone la ampliación numérica del cuerpo senatorial, en atención a una mejor correspondencia con

el número de integrantes de la Cámara de Diputados y el propósito de facilitar una integración pluralista.

La nueva integración de la Cámara implica el aumento de 64 a 128 miembros, de los cuales, en cada entidad federativa, tres serán electos por el principio de mayoría relativa y uno corresponderá al partido que acredite la primera minoría; y las razones para implementar esto es que la Carta Magna obliga a establecer disposiciones de vigencia transitoria, para lograr una mayor representatividad en los partidos políticos; para mí, son razones que en realidad están dirigidas de manera específica a la materia electoral.

Esto, aunado a las tesis de jurisprudencia a las que ya han hecho mención varios de los señores Ministros y a los precedentes que se han señalado; pero, de manera fundamental, me quiero referir a la acción de inconstitucionalidad 27/2013 que resolvimos hace poco menos de un mes.

En ésta, el caso es exactamente el mismo. En el Estado de Durango lo que se estaba combatiendo era el artículo 66, en donde decía que el Congreso del Estado se iba a componer de 25 diputados, cuando el artículo anterior establecía que el Congreso se integraba de 30 diputados; es decir, lo que estaban impugnando en esta acción de inconstitucionalidad era precisamente la reducción de cinco diputados por el principio de representación proporcional y lo que hicimos en esta acción de inconstitucionalidad fue que analizamos su contenido y declaramos infundado el concepto de invalidez estableciendo la validez del artículo correspondiente.

Sobre esa base, lo que implicó fue que entendimos que se trataba de un problema de materia electoral y aunque no se trató

de manera explícita el decir: es materia electoral, el hecho de que lo hubiéramos resuelto, por supuesto implica que implícitamente estábamos dándole esa característica.

Esto trasladado a lo que ahora se está presentando en la consulta popular es exactamente la misma situación, donde se está pretendiendo la reducción del cuerpo federal de diputados y de senadores elegidos por el principio de representación proporcional y de acuerdo a todos estos precedentes y a todos estos antecedentes a los que se ha hecho ya referencia, por la señora y los señores Ministros que me han precedido en el uso de la palabra, creo que estamos, sin lugar a dudas, ante una materia de carácter electoral que se encuentra total y expresamente restringida por la Constitución, para la realización de la consulta popular.

Por estas razones, coincido plenamente con el proyecto que nos presenta el señor Ministro Franco González Salas y daré mi voto a favor. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. De una manera muy breve, soy el que no me he pronunciado y será así, brevísimo.

Comparto, desde luego, la propuesta que hace el proyecto y comparto también aquellas consideraciones que se han hecho, en relación con que sí pueden articularse las prohibiciones expresas, en tanto que ya sea efecto y consecuencia o a partir de eso una relación que se da, en función de la alteración del sistema federal, la representatividad en función de violentar principios —como se señala— consagrados sobre el artículo 40 de la misma, como dice, la prohibición; y, en lo particular, en tratándose de materia electoral. Este tema que está ampliamente

dilucidado en cuanto al contenido y alcance por este Alto Tribunal, desde mil novecientos noventa y cinco, dos mil uno, dos mil ocho, dos mil trece, ha venido transitándose sobre ese criterio de interpretación, o sea, aquí no hay alguna duda respecto del contenido de ese alcance a partir de los criterios de este Alto Tribunal y son añejos ya estos criterios, para efecto de estar en una consulta así dilucidada.

Pero aquí, solamente participando de la propuesta del proyecto, insistir que aquí la prohibición es tajante, que aquí la prohibición no amerita casi interpretación tratándose de principios del artículo 40, o bien, tratándose de la materia electoral, es el diseño constitucional, es a lo que esta Corte se ciñe y es lo que esta Corte resuelve.

Tomamos votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto, reservándome el derecho a formular voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Estoy de acuerdo con el proyecto, y también me reservaría el formular un voto concurrente, porque en las otras consultas que ya hemos fallado he manifestado que estaría también en contra cuando se trata de una reforma constitucional.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del sentido del proyecto, en contra de las consideraciones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del sentido propuesto, en contra de consideraciones diversas, y formularé voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: A favor del proyecto, con las consideraciones expresadas, y reservándome el derecho para hacer un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de nueve votos a favor del sentido de la propuesta, con el voto en contra de consideraciones de los señores Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, y con reserva para formular voto concurrente de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario.

RESULTADO SUFICIENTE PARA TENER DECISIÓN EN LA REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE UNA CONSULTA POPULAR NÚMERO 4/2014.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas.

Concluido el asunto que estaba listado para la sesión pública ordinaria del día de hoy, habida cuenta de que tenemos una amplia orden del día en una sesión privada con asuntos de índole administrativo, voy a levantar esta sesión pública ordinaria para convocarlos a esa privada que tendrá verificativo en este mismo lugar dentro de quince minutos.

Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:40 HORAS)