

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 1 DE SEPTIEMBRE DE 2015**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
<b>42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015</b>	<b>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, NUEVA ALIANZA Y MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL.  (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</b>	<b>3 A 62 EN LISTA</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES  
1 DE SEPTIEMBRE DE 2015**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO**

**JUAN N. SILVA MEZA  
(POR GOZAR DE VACACIONES, DADO  
QUE INTEGRÓ LA COMISIÓN DE RECESO  
CORRESPONDIENTE AL PRIMER  
PERÍODO DE SESIONES DE DOS MIL  
QUINCE)**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:40 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario por favor denos cuenta con el orden del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 90 ordinaria, celebrada el lunes treinta y uno de agosto del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, pregunto ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE). APROBADA EL ACTA.**

Continuamos señor secretario.

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

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015. PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, NUEVA ALIANZA Y MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.**

**SEGUNDO. ES PROCEDENTE, PERO PARCIALMENTE FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2015 PROMOVIDA POR EL PARTIDO NUEVA ALIANZA.**

**TERCERO. ES PROCEDENTE, PERO PARCIALMENTE FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2015 PROMOVIDA POR EL PARTIDO MORENA.**

**CUARTO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN I, INCISO C); Y, FRACCIÓN II; 79, FRACCIÓN II, INCISO B); Y, FRACCIÓN III, INCISO C), NUMERAL 2, E INCISO F) ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN II DE LA LEY ELECTORAL DE LA ENTIDAD, EN TÉRMINOS DEL APARTADO VI DE ESTA SENTENCIA.**

**QUINTO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; DE LOS ARTÍCULOS 41 Y 59 DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; Y, DEL ARTÍCULO 172**

**DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN TÉRMINOS DEL APARTADO VI DE ESTA SENTENCIA.**

**SEXTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA Y EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señor Ministro Cossío por favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Como acaba de hacer mención el señor secretario, se trata de la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015. En este caso, los Partidos Políticos Nacionales de la Revolución Democrática, Nueva Alianza y MORENA promovieron estas acciones de inconstitucionalidad y solicitaron la invalidez, tanto del procedimiento de reforma a la Constitución del Estado de Baja California como de diversos artículos de la Ley Electoral y de la Ley de Partidos Políticos de la entidad.

Lo que se impugna en estas acciones, es lo siguiente. En la acción de inconstitucionalidad 42/2015, el Partido de la Revolución Democrática está impugnando el Decreto número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California, especialmente en lo que se refiere al artículo 14, párrafo segundo.

En la acción de inconstitucionalidad 43/2015 promovida por el Partido Nueva Alianza, se están impugnando los Decretos 289, 290, 291, 292 y 293, por los que se reformaron diversos preceptos a la Constitución Política del Estado de Baja California y a diversas leyes locales en materia electoral.

Aquí se hacen valer violaciones al procedimiento legislativo y, en particular, se impugnan los artículos 14, 15 y 79 de la Constitución Local.

En la acción de inconstitucionalidad 44/2015 promovida por el Partido Movimiento Ciudadano se impugna el Decreto 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California, así como la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos, de la misma entidad. De la Constitución Local los artículos 14, 15 y 79; de la Ley Electoral local los artículos 32 y 172; y de la Ley de Partidos Políticos local los artículos 41 y 59.

Digamos, estas son las condiciones generales. Si le parece señor Presidente, podría identificar los primeros tres temas: competencia, oportunidad y legitimación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí señor Ministro. Vemos entonces los primeros tres considerandos: competencia, oportunidad y legitimación. Están sometidos de su consideración, aunque el de causas de improcedencia también se señalaba como que no existían causas de improcedencia.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Siempre lo reservamos para estudio, pero como usted quiera.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Vamos con los tres primeros entonces: competencia, oportunidad y legitimación. Están a su consideración señores Ministros. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADOS LOS TRES PRIMEROS CONSIDERANDOS.**

Continuamos por favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Sí señor Ministro Presidente. En cuanto a las causas de improcedencia, no se hicieron valer ninguna de éstas, estamos proponiendo que no advierte ninguna de oficio y que, consecuentemente con lo anterior, estamos ya en posibilidad de entrar al fondo del asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración señoras y señores Ministros. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADO TAMBIÉN EL CONSIDERANDO RELATIVO A LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.**

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Perfecto señor Ministro Presidente. Ahora voy a las consideraciones y fundamentos, – como vieron ustedes– está el proyecto segmentado en distintos temas, porque son varios, son tres acciones de inconstitucionalidad acumuladas, y quisiera ir dando cuenta de cada uno de ellos, para efecto de poder tomar las votaciones.

El primer tema lo voy a separar en dos partes: el análisis a las violaciones hechas valer en contra del procedimiento de reforma a la Constitución Local y, posteriormente al análisis de los temas de fondo. En cuanto al análisis relativo a las violaciones al procedimiento de reforma a la Constitución Local –van de las páginas 54 a 104– se analizan los argumentos de los partidos políticos promoventes relacionados con las violaciones al procedimiento de reforma a la Constitución y se propone declararlos infundados y, en consecuencia, reconocer su validez.

El análisis se lleva a cabo en cuatro subapartados: el marco constitucional general, el resumen de los argumentos que se hacen valer, la narrativa del procedimiento como está acreditado en autos y el análisis de las violaciones planteadas y la valoración del potencial invalidatorio.

En su apartado relativo al marco constitucional general, va de las páginas 55 a 68, y éste retomó diversos precedentes, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 26/2010 y sus acumuladas 27/2010, 28/2010 y 29/2010 falladas el veintinueve de noviembre de dos mil diez, haciendo las adecuaciones, desde luego, correspondientes en cuanto al texto actual de las normas que se están citando.

En el subapartado siguiente, únicamente se sintetizan los argumentos que se hicieron valer y se agrupan en cinco temas, lo cual va de la página 68 a 73.

El siguiente subapartado es la narrativa del procedimiento, como se acredita en autos, que va de la página 73 a 86; y, finalmente en el último subapartado se hace propiamente el análisis de las violaciones al procedimiento de reforma constitucional aducidas y se valora su potencial invalidatorio. Esto se analiza y valora de manera temática.

En el tema 1. Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa, va de las páginas 86 a 90 del proyecto. En el proyecto se propone calificar como infundado el argumento de invalidez planteado, ya que del análisis del desarrollo de la sesión del Pleno del Congreso del veintitrés de abril de dos mil quince, en la que se aprobó el dictamen 02; si bien se advierte que se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como



dar lectura únicamente a los puntos resolutiveos, se estima que esta situación no tiene un potencial invalidante del procedimiento de reforma, ya que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de la dispensa de trámite y se votó a favor, lo cual hace evidente que los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Esto, además, se corrobora posteriormente cuando después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, tampoco ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

De este modo, se estima que, en el caso, no se actualiza una violación al procedimiento de reformas con potencial invalidante, pues independientemente de que se haya dispensado la distribución del dictamen, ello no impidió que se diera un debate informado, pues tanto la solicitud de dispensa de trámite como ya propiamente el dictamen 02 fueron puestos a debate después de la lectura de sus puntos resolutiveos, sin que del desarrollo de dicha sesión se advierta que algún diputado haya tenido interés en manifestarse al respecto, pues ninguno se anotó como orador. Por lo que se propone declarar infundado este argumento de invalidez, dado que no se acreditó una violación a los principios de legalidad y de democracia deliberativa, pues todos los diputados tuvieron la oportunidad de debatir y expresar su opinión durante el desarrollo de la sesión.

Si le parece bien a usted, señor Ministro Presidente, ahí dejaría este primer tema, —que es el primero— que tiene que ver con procedimiento legislativo. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien, así lo hacemos. Está a su consideración señoras Ministras, señores Ministros este

primer punto respecto de la invalidez propuesta por falta de deliberación en el proceso legislativo. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Primero que nada mencionar que, en la parte relativa, a lo que se denomina en el proyecto “marco constitucional general”, que va de la página 55 a la 68, quiero mencionar que normalmente de este tipo de preámbulos me aparto; entonces que se me tenga por reproducido lo que siempre acostumbro hacer en esta parte del proyecto.

Asimismo, también decir que me aparto de todo el análisis que se hace en el proceso legislativo son violaciones a las leyes secundarias, no a la Constitución General; entonces, entiendo que ya es un criterio mayoritario, simplemente también señalar de que —en mi opinión— sería improcedente su estudio porque, en realidad, no se está refiriendo a cuestiones de mera constitucionalidad; sin embargo, entiendo que se trata del criterio mayoritario, pues ya vencida por la mayoría daría mi opinión en el fondo en relación al proceso legislativo.

En esta parte que acaba de dar cuenta el señor Ministro ponente se está analizando la presunta falta de deliberación democrática.

En el proyecto, a partir del párrafo 70, el señor Ministro ponente nos está narrando cómo se llevó a cabo todo el proceso legislativo que ahora estamos analizando, y luego se nos dice que se presentaron diversas iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Baja California, que se turnaron a la comisión y que se emitió el dictamen 02.

Luego dice: “Este dictamen se presentó en la sesión del Pleno del Congreso de veintitrés de abril de dos mil quince y se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutiveos, lo cual fue aprobado según se advierte de la participación de la secretaria escrutadora del congreso local.

Enseguida se declaró abierto el debate de dicho dictamen y tomó la palabra el diputado Fausto Gallardo García, quien leyó los puntos resolutiveos aludidos y no habiendo más oradores anotados para participar, se tomó votación nominal respecto del Dictamen 02, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones”.

Sobre esta base se concluye en la parte relativa del proyecto que, de alguna manera, esto no viola el proceso de deliberación porque hubo la oportunidad de que discutieran, y que la discusión no se llevó a cabo porque ninguno de los diputados tomó la palabra para ser orador; no obstante que se les dijo que estaban en posibilidades.

Sin embargo, me apartaría de estas afirmaciones y —en mi opinión— sería fundada la violación, sobre todo a la falta de deliberación del problema. ¿Por qué razón? Es cierto que hubo un dictamen emitido por la comisión correspondiente, pero tal como se los leí, este dictamen se pidió dispensa de trámite de distribución del dictamen; es decir, no se conoció el dictamen, y luego se dice que para la lectura únicamente se hace de los puntos resolutiveos, lo cual fue aprobado; entonces, un dictamen que no se conoce su contenido, solamente se lee en los puntos resolutiveos y luego se abre a debate y ninguno toma la palabra,

pues la palabra de qué, si no lo conocían, entonces sobre qué iban a deliberar.

En mi opinión, aquí sí existe una violación al principio deliberativo porque, en realidad, estoy de acuerdo en que se pueden obviar los trámites, que se puede obviar la lectura, pero una cosa es que se obvie la lectura conociéndola y teniéndola, y otra es que se obvie la lectura sin haberla tenido; entonces, me parece que sí hay una violación al principio de deliberación, porque no conocieron nunca el dictamen sobre el cual iban a debatir e iban a aprobar; lo único que se leyó —como bien se dice en el proyecto— son los puntos resolutivos.

Por esas razones sí me apartaré de esto —respetuosamente— votaré en contra, para mí sí hay una violación, sobre todo tomando en consideración que el artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, dice: “Son derechos de los Diputados: VII: Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los Proyectos de Dictámenes, los Dictámenes de las Comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate”. Aquí no sólo no se recibieron con tres días de anticipación, ni el día que tenían que debatirlo se los repartieron y, además, se dispensó la lectura, y lo único que se leyó fueron los resolutivos; entonces, aun cuando se abrió a deliberación para que los oradores se anotaran, pues en realidad era algo que no conocían. Entonces, por esa razón —respetuosamente— me aparto del proyecto en esta parte.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Luna Ramos. A su consideración. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo el punto de la señora Ministra; sin embargo, en el artículo 31 –está citado en la página 88 del proyecto– se determina que se pueden dispensar los trámites reglamentarios, –entiendo claramente su punto– por eso, quise hacer una narrativa larga y puntual del procedimiento, ¿por qué razón? Porque efectivamente se presentaron estas condiciones que ella dice, pero me parece que esas condiciones fueron las sustentadas por los propios diputados; ellos votaron por unanimidad la dispensa en los trámites, ninguno se inscribió como orador, ninguno votó en contra; es decir, se dio una condición al interior del propio proceso legislativo, en el cual se fueron dando repetidas unanimidades.

En otras ocasiones y en otros criterios hemos tomado en cuenta las diferencias o las divergencias –inclusive en este caso– para darle –como decía yo– un potencial invalidatorio, pero en este caso, me parece que es el órgano mismo, creo que por las prisas de ajustar sus textos al procedimiento legislativo que venía encima, el que fue generando las condiciones en las que ellos mismos votaron y en las que ellos mismos se apoyaron; por eso es que está construido así el proyecto, entendiendo, desde luego, la preocupación de la señora Ministra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. También tengo algunas dudas sobre el planteamiento en esta parte, porque si bien es cierto lo que acaba de decir el Ministro Cossío de que hay un precepto que expresamente faculta a que se puedan en algunos supuestos dispensar los trámites reglamentarios, por un lado; parece que la

señora Ministra Luna Ramos dice: “bueno, esta dispensa –o así entiendo su argumento– no puede llevar al grado de que no se conozca lo que se está votando”, pero tengo otra cuestión que simplemente la planteo como duda a la luz de los precedentes en que hemos estudiado asuntos similares.

El artículo 31 de la Constitución que nos ocupa, señala: “En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos”. En el caso concreto, –hasta donde entiendo la narrativa de los hechos– no se justificó en modo alguno esta dispensa, simplemente se solicita la dispensa y se tiene la unanimidad de votos.

En otros precedentes, como hemos dicho, es importante justificar o explicitar las razones por las cuales se solicita la dispensa, y lo que hemos dicho entonces es: no nos toca a nosotros como Suprema Corte, como Tribunal Constitucional, valorar las razones que tuvo el Congreso para dispensar los trámites, pero sí nos toca que haya argumentos y que haya hechos, algunos con los cuales se pueda justificar esta urgencia.

De ser así, –o al menos así entendí la narrativa de los hechos– me parece que tendríamos que ponderar si en estos casos es esencial y si no tiene un efecto invalidante cuando se solicita la dispensa se den razones, o basta que haya una unanimidad de votos para que estas razones no sean necesarias, porque obviamente que esto sí afecta la calidad deliberativa del Congreso al no justificar algo que es una excepción y como excepción requeriría una explicitación, pero también entiendo la otra perspectiva; es decir, al no haber ninguna objeción, al haber una unanimidad, se entiende que, al menos, implícitamente todos los integrantes del Congreso tenían

claro que era una materia electoral y que, consecuentemente, era urgente.

Si este fuera el criterio de la mayoría en el sentido del proyecto, quizás sí valdría la pena reforzar la argumentación de por qué en este asunto, –aunque no haya justificación– se va a dispensar, porque —reitero— en los precedentes siempre se había exigido que hubiera alguna razón, –cualquiera que esta fuera– para poder dispensar los trámites. Esta sería una aproximación al tema, más planteándolo como una duda y como una reflexión que como un posicionamiento ya final sobre el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. A su consideración. También quiero expresar mi opinión. Considero que en este caso no es suficiente con lo que se haya hecho en el procedimiento legislativo para poder justificar la dispensa de trámite en lo que se le denomina como un procedimiento de urgencia, sino que en todos los casos se deben manifestar las razones y explicarlas.

Tenemos unos precedentes ya anteriores, prácticamente ninguno de nosotros que estamos integrando el Pleno lo integrábamos entonces, algunos dos o tres de los Ministros que estamos ahora quizás sí lo integraron, pero tengo –por ejemplo– en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas se determinó que para que se actualizara el supuesto de urgencia era necesario que se colmaran ciertas condiciones: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin; es decir, que tales hechos necesariamente generen la urgencia de la discusión; y 3. Que la condición de urgencia evidencie la

necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Además, cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad 107/2008, se agregó que, al analizar la dispensa de trámites legislativos —en este caso del Estado de Colima—, se reiteró la necesidad de que se colmaran las condiciones —que les mencioné— y que no bastaba la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida, sino que era necesario que se expusieran las razones que llevaran a calificar un asunto como urgente; que se expusieran las razones —bien decía el señor Ministro Zaldívar— no quiere decir que nosotros vamos a calificarlas, pero que sí se argumentara que había razones como las que planteaba esta acción de inconstitucionalidad 52/2006, para que de alguna manera se justificara la dispensa de trámites en el proceso legislativo.

En este sentido no encuentro, en este caso, que se hubiese resuelto o justificado estas razones, argumentos para poder dispensar de los trámites y, por lo tanto, considero que puede esto invalidar la norma por el defecto en el procedimiento legislativo, que al final, a pesar de que se hubiera dado vista con los resolutivos y se hubiera señalado que se iba a dispensar, no bastaba la votación si no se exponían las razones —las que fueran— para justificar este extremo; aún más, en la contradicción de tesis 324/2010 que se resolvió en la Segunda Sala se determinó algo semejante en el sentido de que si se expusieron las razones objetivas a orientarla a evidenciar una condición, con eso bastaría para justificar la dispensa de trámite. En este sentido, mi voto también sería contrario a la propuesta.



Queda a su consideración. Si no hay más observaciones. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto, me parece que la urgencia está implícita en la materia; es decir, estamos ante la materia legislativa, no se puede legislar noventa días antes de un proceso electoral, y me parece que el fundamento o la razón de ser de las reglas para proteger la dispensa es una protección a las minorías, en este caso –como bien dijo el señor Ministro Cossío Díaz– me parece que las minorías sí participaron, sí votaron, y en ese sentido son las propias minorías y no, de cierta manera, fueron superadas por una mayoría; en ese sentido, –en este caso– creo que estamos en un caso de excepción y, por lo tanto, estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente. También estoy de acuerdo con el proyecto, no sé si el señor Ministro Cossío Díaz va hacer algún tipo de refuerzo, en lo que ya el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea había apuntado, pero creo que el proyecto es claro en que es un caso diferente a los precedentes que hemos estado votando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Nada más hacer una aclaración. La acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas –a la que usted se refirió, que aquí tengo a la mano– también se trata de un proceso legislativo en materia electoral, y

en ese caso lo que se dijo fue: que la aceleración a dispensa de los trámites preparatorios a la discusión plenaria sí impidió que las diferentes fuerzas políticas estuvieran en posibilidades de conocer la iniciativa planteada, sin discusión en ese día el debate y no haber dado los tiempos que se necesitaban y, además es la misma Legislatura de Baja California. Nada más hacer esa aclaración.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Haría los elementos de refuerzo, a los que me han pedido, por una parte, los elementos del propio proceso legislativo los explicitaría y, por otro lado, el argumento en el sentido de que esta reforma que tiene que hacerse por parte de la legislatura de los Estados, precisamente deriva de la imposición de términos derivados de la reforma constitucional y del proceso legislativo.

Agradezco los comentarios en ese mismo sentido; –estoy buscando los elementos pero no los acabo de encontrar– quería dar respuesta puntal a qué parte de los mismos daría cita, pero, en fin; –por la dinámica de la sesión– para el engrose pondría estos elementos de refuerzo, tal como lo pide el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Sánchez Cordero. Gracias. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío Díaz. No quiero señalar que mi postura es indeclinable, simplemente que estas buenas razones que señalaba el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y usted, hubieran sido para mí muy útiles si la propia Legislatura así lo hubiera expresado para señalar

que la urgencia se justificaba en atención a estas condiciones de la reforma constitucional; pero bueno, con todo respeto disiento de ello.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Brevemente quisiera exponer que estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto, porque aquí me parece que hay dato significativo, que es la aprobación por unanimidad de la dispensa de trámites a la que se sometió esta iniciativa. Me parece que en el ámbito procesal esto podría equivaler a una especie de preclusión; es decir, si la totalidad de los legisladores presentes en esas sesiones estuvieron de acuerdo en hacer la dispensa de los trámites respectivos; me parece que sería un contrasentido que luego de haberlo aprobado se utilizara como un elemento para demostrar esa irregularidad en el proceso legislativo; es decir, entiendo las razones de lo que se ha leído en la acción de inconstitucionalidad que hay que motivarlo, que hay que expresar cuales fueron las razones que dan lugar a una excepción como éstas; pero me parece que si el órgano legislativo lo aprueba por unanimidad –insisto– desde un ámbito procesal podemos hablar de una preclusión de la oportunidad para hacer valer la objeción o la oposición a esta medida. Por estas razones compartiría la propuesta del proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Perdón, ya no debería de intervenir, pero nada más decía ¿cómo iban hacer oposición si ni siquiera la habían leído, no se las repartieron?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y nada más señor Ministro para reiterar lo que señalé en la acción de inconstitucionalidad 107/2008, se estableció que no bastaba la aprobación de la moción de la dispensa para justificar la falta de razones.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Insisto en esto, están los elementos, –insisto, por la dinámica de la discusión– los buscaré y los precisaré, pero, por otro lado, creo que son dos momentos diferenciados; si me piden una dispensa de trámite ¿tengo que tener a la vista el dictamen? Creo que no, simplemente con eso contestaría a uno de los dos comentarios que se han hecho.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Coincido con eso, aquí estaría –para mí, solo por el momento– si se está justificando o no la excepción a la dispensa de trámite, nada más. El siguiente cuestionamiento sería saber si con ello se viola o no se viola el proceso deliberativo de fondo –digamos– en la cuestión de dar la oportunidad, y si bastaría con que los diputados dijeran que estaban de acuerdo de algo –que no me pronuncie todavía, pero puede ser que no esté de acuerdo– sobre el contenido de la reforma.

Lo sometemos a votación si no hay más comentarios. Señor secretario por favor.

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

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado en este punto.

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

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto en este punto.

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

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Igual, en favor.

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

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

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta modificada del proyecto; con el voto en contra de los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, quien anuncia voto particular, y Presidente Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: QUEDA APROBADA ESTA PARTE DEL PROYECTO.**

Continuamos. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Voy al tema 2, que se refiere a la violación al procedimiento de reforma por falta de aprobación expresa –este es el concepto de invalidez– de por lo menos la mitad más uno de

los ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución, páginas 91 a 98 del proyecto.

En el proyecto, en principio, se aclara que el artículo aplicable para el análisis del procedimiento de reformas a la Constitución es el artículo 112 de la Ley, y no el artículo 135 de la Constitución; también se precisa que el Decreto 289 fue resultado de la reforma a la Constitución Local realizada mediante los dictámenes 02 y 03, por lo que se realiza el análisis de cada uno de estos dictámenes.

En cuanto al análisis del dictamen 02 por el que se reformaron los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81 de la Constitución, se califica como infundado el argumento de invalidez planteado, toda vez que no se generó una violación con potencial invalidante del procedimiento de reformas, ya que el artículo 112 de la Constitución Local en ningún momento señala que la aprobación de los ayuntamientos debe realizarse de manera expresa, sino que, por el contrario, prevé una regla de afirmativa ficta en el sentido de que, una vez que hubiere transcurrido un mes y los ayuntamientos no se hubieren pronunciado, se considerará que están de acuerdo con la reforma –lo que sucedió en el caso– ya que a los ayuntamientos se les solicitó su opinión el ocho de mayo de dos mil quince, y fue hasta la sesión del once de junio en la que el Congreso local emitió la declaratoria de improcedencia correspondiente, por lo que de ninguna manera se actualiza una violación al procedimiento de reforma a la Constitución Local.

Con independencia de esto, quiero informar al Pleno que respecto a este dictamen, el pasado lunes –veinticuatro de agosto– en mi carácter de Ministro instructor, hice un requerimiento al Congreso del Estado para que enviara las constancias certificadas –si es que existían– relativas al dictamen por parte de los tres

ayuntamientos a que se hizo referencia en la sesión del Congreso el once de junio de dos mil quince; esto es, los Municipios de Tecate, Mexicali y Playas de Rosarito, ya que no constaban en autos.

Dicho requerimiento se desahogó y se entregó el día de ayer en esta Suprema Corte y, en efecto, dichos ayuntamientos se pronunciaron expresamente a favor del dictamen 03, por lo que dicho desahogo al requerimiento se agregará a los expedientes, y en la sentencia se hará referencia a ello.

El día de ayer firmé el acuerdo –pasó a firma el señor secretario de acuerdos– agregando estos tres dictámenes expresos; ya obran en autos y están ahí para conocimiento de ustedes. Entonces haría el ajuste en el proyecto, no sólo para hablar de la cuestión de la afirmativa ficta, –que entiendo puede generar alguna discusión– sino para decir que expresamente se pronunciaron a favor de la reforma estos tres ayuntamientos, –obran en el expediente– y creo que esto sí elimina –al menos desde mi punto de vista– cualquier duda sobre esta posible violación al procedimiento legislativo señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Zaldívar por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Quiero hacer una aclaración previa al Pleno. Al haber votado por la invalidez, toda vez que hay —en mi opinión y de dos Ministros más— una violación grave al procedimiento que trae como consecuencia la nulidad de toda la reforma, técnicamente podría simplemente reiterar que estoy por la invalidez de todo el documento, es decir, de todos los preceptos

por ese argumento; sin embargo, estimo que a pesar de no ser un tema similar al de la improcedencia, sino por la materia electoral en donde es muy importante no solamente las votaciones, sino los argumentos para construir criterios obligatorios, voy a tomar la decisión de votar los temas siguientes, con dependencia de hacer un voto sobre la invalidez por vicios al procedimiento sin incurrir en contradicción, sino partiendo de la base que ya este Tribunal Pleno ha decidido que el Legislativo electoral —al menos en esta primera parte— es válido y, derivado de ese criterio de la mayoría que me obliga, votaré los siguientes temas.

Y siendo así, quiero expresar mi conformidad con este apartado; sobre todo a la luz de las constancias de las que ahora nos ha dado cuenta el señor Ministro ponente. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En el mismo sentido de lo expresado por el señor Ministro Zaldívar, si bien es cierto que nosotros minoritariamente votamos el apartado anterior porque se declarara la invalidez del proceso legislativo, no habiendo alcanzado la mayoría, pues la mayoría nos obliga a votar los subsecuentes puntos; entonces, sobre esa base y aun cuando se trate de una parte del procedimiento legislativo estamos obligados a votarla. También coincido, sobre todo con la información que nos ha dado ahorita el señor Ministro ponente y, además, aduciendo que aun en el caso de que no se dieran todas las explicaciones que da el proyecto, —que son muy puntuales y muy correctas respecto de todos los hechos— lo cierto es que aquí lo importante era de que los municipios sí recibieron la notificación



correspondiente y que dentro del sistema legislativo de este Estado existe un artículo que establece la positiva ficta si en un mes ellos no contestan, entonces, con esto era –incluso– más que suficiente.

Pero por estas razones, estoy de acuerdo en esta parte del proyecto, aun habiendo estado en contra en la parte anterior. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Luna. También iba a decir lo mismo, pero como ya la señora Ministra Luna hizo el favor de hablar en plural, me adhiero a su opinión y estamos en esa condición. Por favor señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Sí, entonces con estas adecuaciones que haría al proyecto en cuanto al dictamen – básicamente– 03, creo que está suficientemente discutido, si a usted le parece señor Ministro Presidente, y creo que podemos avanzar hasta las páginas 97 y 98, es el tema segundo, el que sugiero a usted que pongamos a votación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sólo quisiera —para efecto del acta— que este punto que acabamos de pasar, si no hay observaciones, en votación económica se consulta si se aprueba **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

**SE APRUEBA ESTE PUNTO CON LAS ACLARACIONES QUE YA SE FORMULARON.**

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Estoy en el tema 3: violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una

persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello. Este es un tema breve, va de las páginas 98 a 100 del proyecto.

En el proyecto se consideran infundados los argumentos de invalidez formulados, ya que si bien es cierto que el Decreto 289 fue publicado por el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California en suplencia del Gobernador de dicho Estado, y firmado por el Oficial Mayor de Gobierno, en suplencia del Secretario General de Gobierno, esto no parece generar una violación al procedimiento de reforma, ya que dichos funcionarios están facultados para ello, de conformidad con los artículos 45, 52, fracciones I y II, y 54 de la Constitución del Estado de Baja California.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A su consideración señoras Ministras, señores Ministros. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Estoy a favor de lo que establece el proyecto en este sentido, simplemente anuncio que haré un voto concurrente por esta situación.

Es cierto que el artículo 45, de alguna manera, establece que el gobernador puede ausentarse hasta por 30 días, siempre y cuando dé aviso al Congreso y que en ese momento se hará cargo, como encargado del despacho, el Secretario General de Gobierno, siempre para realizar las atribuciones establecidas para el gobernador, en la Constitución Federal, en la Local y en las leyes aplicables y, que si bien es cierto que la promulgación está establecida en la Constitución, pues puede entenderse que son de las facultades que, de alguna manera, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California en su artículo

2° está estableciendo como posibles de llevar a cabo por parte del Secretario General de Gobierno. Aquí hubo una doble sustitución, además de que sustituyó el Secretario General de Gobierno al Gobernador, el Oficial Mayor también, a su vez, lo hizo por lo que hacía al Secretario General de Gobierno.

Nada más con una situación, de que aquí me parece que el artículo 45 establece la obligación del aviso al Congreso del Estado de esta ausencia y, en este caso concreto, en eso versaría mi voto concurrente, en agregar lo que establece el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado para saber cuáles son estas facultades y, además, en que si bien es cierto que el artículo 45 establece la obligación del aviso al Congreso del Estado, en este caso concreto sí se hizo y así lo establecen en el informe respectivo, tanto el Legislativo como el Ejecutivo, donde se determinó que había salido a un viaje oficial, me parece que a otro continente.

Pero al final de cuentas sí están cumplidos los requisitos que se establecen en el artículo 45. Por estas razones, comparto lo establecido en el sentido de que sí tienen competencia. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. ¿Alguna otra consideración o comentario? ¿Está usted de acuerdo señora Ministra Luna?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿En votación económica se aprueba esta parte del proyecto? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**QUEDA APROBADA ESTA PARTE DEL PROYECTO**

Continúe señor Ministro Cossío por favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias. Voy al tema 4 señor Ministro Presidente. Violación a los principios de legalidad y certeza al integrar ayuntamientos de un diverso dictamen –el número 03– que no concluyó el procedimiento de reforma.

En el proyecto se propone calificar de infundados los argumentos de invalidez en este tema y remitir a los argumentos dados en el tema 2, –ya señalados– relativos al dictamen 03, por lo que se considera inexacta la afirmación hecha por el partido político promovente, consistente en que dicho dictamen no concluyó el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el texto constitucional, básicamente es una remisión a ese argumento señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A su consideración señores Ministros. Si no hay observaciones, ¿en votación económica les pregunto si se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**QUEDA APROBADO TAMBIÉN ESTE TEMA DEL PROYECTO.**

Continúe señor Ministro Cossío por favor

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. El último tema –5– de las violaciones consideradas de procedimiento, se refiere a la invalidez de los Decretos 290, 291, 292 y 293, se dice: por ser dependientes del Decreto 289.

En el proyecto se determina que deviene infundado, ya que únicamente se hicieron depender de la invalidez que pretendía el partido político promovente del Decreto 289, el cual, como se determinó en los temas anteriores, no contiene vicios propios. Además se precisa que el hecho de que tanto el Decreto 289 como los demás hubieran sido publicados en el Periódico Oficial de la entidad el mismo día, –el doce de junio del dos mil quince– y hubieran iniciado su vigencia en forma simultánea, no genera vicio de invalidez, pues ello de ningún modo transgrede ningún dispositivo que regule el procedimiento de reformas constitucionales y legales. Este es el argumento con el que se le contesta señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A su consideración señoras Ministras, señores Ministros. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Aquí me apartaría de esta parte del proyecto porque está manejándose de manera global lo que es el procedimiento legislativo de estas leyes secundarias que se aprobaron y se aprobaron con los mismos problemas que se aprobó la reforma constitucional, pero ya entendiendo que, vencida por la mayoría, sigo votando con el resto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** También estoy a favor de la propuesta en su sentido, pero sí tengo algunas consideraciones diversas que haré valer en un voto concurrente. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En el mismo sentido señor Ministro Presidente, porque está vinculado con el

tema anterior, pero lo haré ya en un concurrente derivado de la votación del primer tema. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. ¿En votación económica les pregunto si se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA ENTONCES APROBADA ESTA PARTE DE LA PROPUESTA.**

Continúe señor Ministro Cossío por favor

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con esta votación señor Ministro Presidente, ya hemos concluido los temas, –como todos sabemos– relativos a los vicios del procedimiento; entro ahora a los temas de fondo, también los hemos separado para su claridad y poder ir llevando esta sesión –si a usted le parece– de esta forma.

Primero, daría cuenta con el tema número 1, que se refiere a la demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico y como atribución del Instituto Nacional Electoral. Estoy en las páginas 104 a 111. Aquí lo que se impugna es el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Local, bajo dos argumentos de invalidez; el primero se califica como infundado y el segundo como fundado.

El primer argumento que se califica como infundado es el relativo a la invasión a las facultades del Instituto Nacional Electoral y cito: “En materia de geografía y diseño y determinación de los distritos electorales”. Aquí se retoman las razones de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas,

aprobada en la sesión pública de once de septiembre del dos mil catorce, bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo, en donde se precisó que el artículo 41, base V, apartado b, inciso a), de la Constitución, confiere atribuciones al INE en los procesos electorales, federales y locales, únicamente respecto a la geografía electoral y a la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividen, mas no para el establecimiento del número de distritos electorales y circunscripciones electorales en los que se dividirá el territorio estatal, pues esto dependerá del número de diputados que por los principios de mayoría relativa y representación proporcional deban elegirse para la conformación de los Congresos locales; lo cual corresponde determinar a los propios Congresos por disposición expresa de la fracción II del artículo 116 de la Constitución. Este es el primero y está –insisto- en su carácter de infundado.

En cuanto al segundo argumento de invalidez, se propone declararlo fundado, es el relativo a la facultad de las legislaturas locales para la determinación del número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa, utilizando el precedente la acción de inconstitucionalidad 35/2001, resuelta en sesión pública de tres de enero del año siguiente, se determinó declarar inconstitucional el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Local que establece que cada municipio que integra el Estado y cito: “deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial”, ya que transgrede lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución, al dejar sin efecto y sin valor el principio de proporcionalidad ahí previsto, pues con una disposición como ésta, la asignación de los diputados electos por mayoría relativa no se realizaría con base en un criterio poblacional, sino bajo un criterio geográfico ya que se tomaría como base el número de municipios existentes en la entidad y no

así el número de electores de cada distrito uninominal. En consecuencia, se propone declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California. Este es el primer tema señor Ministro Presidente, con estas dos determinaciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Exacto. Tenemos entonces a discusión los dos subtemas de este tema que nos planteó el señor Ministro Cossío. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, en este punto quiero expresarles que tengo una fuerte duda por las siguientes razones.

Coincido con lo que señala el proyecto, tanto por un lado de que las Legislaturas locales son las competentes para definir el número de diputados y, en su caso, derivado de eso –digamos– la conformación territorial para la elección sean por mayoría relativa o por representación proporcional, hay Estados –como es éste– que sólo establecen una circunscripción plurinominal para la elección de representación proporcional, hay algunos que eligen tener dos o más circunscripciones de acuerdo con sus datos.

También reconozco que en el precedente que se cita en el proyecto, en sus méritos, se definió que la definición de los distritos tiene que hacerse fundamentalmente con base en una especie de proporción con el número de habitantes en cada uno de ellos, tratando de que sean más o menos equivalentes bajo el principio, efectivamente, de un ciudadano un voto, y de tal manera que los diputados tengan, de manera generalizada, aunque esto nunca es exactamente puntual, puesto que se tienen que hacer



ajustes conforme a muchas circunstancias, entre otras, las geográficas, para poder definir los distritos; entonces, en estos presupuestos comparto el principio como regla general.

Ahora, en lo que difiero es en la afirmación que está a fojas, particularmente de la 110 a la 111, en donde se establece esta relación de proporción con la fracción II, primer párrafo, del artículo 116.

Este párrafo —como ustedes saben— establece, efectivamente una proporción pero para el número mínimo que deben tener las legislaturas conforme al número de habitantes total de cada Estado, y así señala —es una disposición que viene inclusive desde antes de que tuviéramos el sistema mixto con representación proporcional—. Hoy en día esa fracción establece que cuando los Estados tienen un número menor de 400 mil habitantes, deben tener por lo menos siete diputados; si tienen entre 400 mil pero menos de 800 mil, tienen que tener nueve diputados; y si tienen más de 800 mil, tendrán que tener por lo menos 11 diputados.

Aquí —como vemos— esta fracción no distingue entre mayoría relativa y representación proporcional, esto lo definen las propias autoridades estatales en su Constitución y en sus leyes.

Ahora bien, ¿por qué lo señalo?, —y estoy convencido de que no es la proporción que nos puede permitir tomar una decisión en el caso concreto— porque si hubiera una proporción, la única relación que tendríamos es: cuando hay Estados con más de 800 mil habitantes, si el mínimo son 11, el Constituyente consideró que 800 mil es equivalente a 11; si dividimos 800 mil entre 11, nos da una proporción que, frente a la mayoría de los Estados —no pude

hacer el ejercicio de todos— refleja que deberían tener muchos más diputados de los que efectivamente tienen en sus Legislaturas.

Pongo el caso concreto —y trato de explicarme—. En el caso de Baja California el Constituyente local y el legislador regulan todo lo que hace a la integración de la Legislatura sobre la base de que habrá diecisiete diputados de mayoría relativa y ocho de representación proporcional.

La proporción entre 800 mil habitantes y 11 diputados, sería más o menos setenta y dos mil setecientos noventa habitantes por diputado, si esta fuera la relación; si Baja California tiene —como lo es— con el censo de dos mil diez —lo aclaro, que es el oficial— tres millones ciento cincuenta y cinco mil setenta habitantes, —es el dato oficial del censo— entonces tendría que tener, si hubiera una relación directa, cuarenta y tres diputados; consecuentemente, —insisto— creo que aquí el Constituyente lo que estableció fue un mínimo, de acuerdo con la población que consideró —esta fracción no se ha modificado desde hace décadas—. Consecuentemente, ahí la tenemos y a esa tenemos que estar para los mínimos de diputados en las legislaturas, no para el máximo ni para una relación directa con esto —desde mi punto de vista y respetando cualquier otro asunto— y por eso no coincido con esta afirmación de que la proporcionalidad va en función de la fracción II del artículo 116; creo que sí es válido afirmar —como regla general— que tiene que haber una relación entre población, número de distritos y, obviamente, el ámbito territorial de los distritos tiene que estar vinculado más o menos con una población que refleje cierta igualdad o cierta cercanía entre los distritos para que más o menos el mismo número de votantes elijan a los diputados.

Sin embargo, Baja California nos presenta un problema muy interesante que hay que tomar en cuenta por su evolución histórica, por sus circunstancias.

Baja California sólo tiene cinco municipios, que son el Municipio de Ensenada, el de Mexicali, el de Tecate, el de Tijuana y Playas de Rosarito, y precisamente por sus condiciones particulares, estos municipios presentan una diferencia monumental en su población, y se los refiero para que pueda ilustrarlo.

Ensenada tiene cuatrocientos sesenta y seis mil ochocientos catorce habitantes, conforme al mismo censo; Mexicali tiene novecientos treinta y seis mil ochocientos veintiséis; Tecate tiene ciento un mil cero setenta y nueve; Tijuana —el más grande de concentración— tiene un millón quinientos cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta y tres habitantes, y Playas de Rosarito, —que es el más pequeño de los cinco municipios— sólo tiene noventa mil seiscientos sesenta y ocho habitantes; consecuentemente, si hubiera una distribución equitativa, dos municipios no podrían tener ningún diputado.

Sé que los diputados no están vinculados necesariamente con esto, pero aquí lo que quiero subrayar es que el Estado lo que trató de hacer es que hubiera, por lo menos, un representante de mayoría relativa —electo por las propias gentes— de cada uno de los municipios. Entiendo que esto podría tener argumentos para debatir, —estoy explicando ahorita cuál es mi posición— y por qué concluyo que debemos validar el sistema. Estas son las razones expresadas en la reforma por el propio Legislativo al establecer estas condiciones, están señaladas expresamente, no me voy a detener leyéndoles los dictámenes, ahí se dice que esta es la

intención al establecer por lo menos un diputado, pero esto, además, está vinculado con lo que ha definido el propio INE en este punto concreto, y quiero señalar los documentos en orden cronológico que son fundamentales.

En el Diario Oficial de tres junio de dos mil quince, se publicó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los Distritos en las entidades federativas previo a sus respectivos Procesos Electorales Locales; estas son reglas generales. Hay un apartado que se llama de “integridad municipal”, –así se le titula– y leo tres párrafos muy pequeños:

“El criterio de integridad municipal establece que se deberán de construir preferentemente Distritos con Municipios completos.

Lo anterior, para respetar la figura del Municipio contemplada en el artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que: Los Estados –y repite el texto, no lo leo– por ello, resulta necesario –sigue diciendo estas reglas– que en la construcción de los Distritos en cada entidad federativa se respete, en la medida de lo posible, la integridad municipal.

Criterio 4: Se procurará incorporar Municipios completos a los Distritos Electorales, teniendo especial cuidado en la integración de Distritos que incluyan zonas urbanas, en virtud de su alta concentración poblacional; con el propósito de que al construirse se tengan en cuenta aspectos de colindancia y su integración dentro de las zonas metropolitanas del país.”

Como vemos, aquí el INE lo que definió era que preferentemente se tenían que respetar, porque es evidente, por ejemplo, en el Estado de Baja California el Municipio de Tijuana tiene un millón quinientos mil habitantes, es imposible que se pueda construir en un solo municipio; es lo mismo que pasa en San Luis Potosí con el Municipio de San Luis Potosí, la capital; en Aguascalientes con Aguascalientes, en fin, en muchos Estados Mexicanos, en donde el desarrollo ha hecho que se constituyan macro ciudades o macro municipios, en su caso, y esto haga que se tenga que ajustar. Pero lo más importante –para mí– es que el propio INE, en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Baja California y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, publicado en el Diario Oficial de veintisiete de agosto de dos mil quince; además de dar las razones, las circunstancias concretas de Baja California, lo que señala es que valida, en este caso, la distritación que se hizo en Baja California, precisamente para respetar sus criterios.

Dice el dictamen por el cual el INE aprobó la distritación: “Es importante mencionar, que en la Reforma de 12 de junio de 2015 del citado artículo 14 de la Constitución local”, se adiciona un segundo párrafo el cual a la letra dice: ‘Cada municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial. Al respecto, ha sido criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que atender a un criterio geográfico para llevar a cabo la distritación, contraviene lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, primer párrafo de la Constitución Federal, pues dicho precepto legal establece que el criterio que debe prevalecer es el poblacional. Por tanto, el Estado de Baja California para el efecto de elegir a los diputados de

mayoría relativa se divide en 17 distritos electorales uninominales. Sin que se advierta modificación alguna en el número de distritos en que se debe dividir el Estado de Baja California y que fue determinado a través de la Reforma el citado artículo 14 de la Constitución Local, publicada el 7 de octubre de 2011”, y luego dice: “Desde la Reforma a la Constitución local del 07 de octubre de 2011, en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California se determinó que dicha entidad federativa, para efectos electorales, debe dividirse en 17 distritos electorales uninominales que son la base para elegir en cada uno de ellos los diputados de mayoría relativa. Número de distritos que no fue modificado por las Reformas a la Constitución del Estado de Baja California efectuada el 12 de junio de 2015, ni por la expedición de la Ley Electoral de Baja California publicada el mismo día. Por tanto, tomando en cuenta que el Estado de Baja California debe dividirse en 17 distritos electorales uninominales, el Instituto Nacional Electoral realizó los trabajos para efectuar la nueva distritación en esa entidad federativa”.

He leído esto para poner en evidencia que el Instituto Nacional Electoral cumplió con las funciones que tiene atribuidas constitucional y legalmente para definir y, en su caso, aprobar la geografía —en este caso— de Baja California, y la conclusión del INE es que considera y valida la distritación hecha en el Estado de Baja California, con esta situación extraordinaria de que haya dos municipios que, efectivamente, no llegan a tener proporcionalmente número de habitantes, pero que responde a la lógica que acabo de explicar. No leo todas las consideraciones, pero esa es la conclusión puntual del Instituto al validar esta geografía electoral.

Por todas estas razones, creo que estamos en presencia de un sistema válido a la luz de la propia realidad del Estado –como lo he sostenido muchas veces– y que hay razones suficientes para considerar que esta determinación del Estado no viola en nada a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se está definiendo un régimen en donde hay diputados de mayoría relativa y de representación proporcional.

Se está respetando la fracción II, puesto que son más diputados que once en el Estado, siendo diecisiete de mayoría relativa y ocho de representación proporcional, y al mismo tiempo se introduce una modalidad que, efectivamente, y lo reconozco, de alguna manera es diferente a lo que hasta ahora ha determinado este Pleno en el sentido de que tiene que haber una relación directa.

Mi opinión, y así votaré, es que en este caso hay la justificación para haberlo hecho así y, además, existe la validación del órgano que tiene a su cargo constitucionalmente esta función respecto de la geografía que determinó el Estado de Baja California.

Por estas razones en este punto y, además respetando el proyecto que efectivamente alude a los criterios que hasta ahora se han sostenido, siempre he establecido reservas en ellos, estaré en contra. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Comparto el sentido del proyecto; sin embargo, por razones distintas; me parece que estamos ante un

problema de competencia, si bien este Pleno ha sostenido que los Estados tienen la competencia para establecer el número de distritos; me parece que aquí estamos ante un tema de demarcación; me parece que las reglas materiales de demarcación son competencia del INE, –como bien leyó el Ministro Franco ahorita– precisamente es un acuerdo de demarcación, en ese sentido, si bien comparto la política de establecer un distrito por municipio, por las razones obvias de la configuración del Estado, me parece que es competencia federal y no competencia local, por ese sentido estaría de acuerdo con el sentido del proyecto, pero por diferentes razonamientos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El señor Ministro Pérez Dayán había pedido la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Como bien escuchamos al hacer la reseña, el señor Ministro ponente expresó en este particular punto de discusión: lo que se combate es la validez constitucional del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California; en el tratamiento de los argumentos hechos valer por los partidos políticos accionantes, se diferencia claramente un par de argumentos que son así atendidos por el propio proyecto; uno de ellos es el relativo a la competencia, en donde lo que básicamente se discute por los accionantes es la violación al artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución, que establece como competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral todo el tema de la redistribución y el establecimiento por consecuencia de los distritos electorales en las demarcaciones territoriales.



En el otro aspecto, que es el que declara fundado el proyecto, es el relativo a la proporcionalidad, referido éste a la violación al principio establecido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución, que da una serie de lineamientos, que a decir del propio proyecto, no se cumplen en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Local.

Esta disposición expresa: “Cada municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial.” Para abordar el primer punto, el relativo a la competencia, –ya reseñado en cuanto al artículo 41, base V– el proyecto hace uso de los argumentos resueltos por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas; me parece haber escuchado que en la reseña hecha por el señor Ministro ponente se refirió a la 22/2014, seguramente yo escuché mal, lo cierto es que es la 13/2014.

En ésta se discutió precisamente la competencia del Instituto Nacional Electoral para definir aquel punto al que se refirió el señor Ministro Franco González Salas y luego el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena: las facultades de este Instituto para establecer el número de distritos electorales y las circunscripciones electorales.

Lo cierto es que en estos proyectos no se resolvió así, esto es, la decisión final fue reconocer esta posibilidad para los Estados, al establecer que a las entidades federativas les correspondía competencia para el establecimiento del número de distritos electorales.

En aquella votación expresé mi inconformidad, de suerte que la mayoría de siete votos definió el punto tal cual lo trata este

proyecto. Las votaciones disidentes corrieron a cargo del propio señor Ministro Cossío Díaz, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y su servidor. Me parece –por la expresión que he escuchado del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena– que bien podría sumarse a esta manera de entender la diferencia de competencias.

Bajo esa perspectiva, coincido con el proyecto en cuanto esto da lugar a una invalidez, y esta invalidez nos daría la oportunidad de anular este segundo párrafo. Yo no estaría porque la segunda de las propuestas fuera fundada, pero de cualquier manera, si son dos las propuestas hechas valer por los accionantes y, en esa medida, el proyecto propone la invalidez por el tema de la proporcionalidad, con la cual, de acuerdo con lo establecido por el señor Franco González Salas, para mí no viola ninguna disposición constitucional, pero sí por la primera, me pronunciaría en favor del sentido del proyecto, en contra de sus consideraciones; y lo digo por lo que, de acuerdo con la votación que me he referido, creo yo que una de las fórmulas fundamentales en el cambio de la concepción constitucional de la demarcación territorial fue precisamente entregar al Instituto Nacional Electoral esta facultad que con frecuencia quedaba a disposición de las autoridades electorales locales, quienes en ese sentido podrían, –ya no diría yo manipular pero sí mover– sí algún criterio definido las mismas para efectos de los resultados de la votación. Esto es, la esencia de la reforma constitucional en materia electoral permite que el Instituto Nacional Electoral, con bases objetivas y constantes para toda la República, sea quien divida los distritos que corresponden a cada una de las entidades federativas, desde luego, impidiendo que esto se haga con criterios diversos en cada una de éstas.

Por esa razón, señoras Ministras, señores Ministros, señor Ministro Presidente, expreso mi conformidad con que hay invalidez

de este segundo párrafo del artículo 14, pero no por las razones que establece el proyecto; esto es, el proyecto las descansa en el segundo argumento relacionado a la proporcionalidad, mas creo que el primero, de acuerdo con la votación recogida en la acción de inconstitucionalidad 13/2014, lo hago por un criterio de competencia. Con ello, entonces, doy razón del por qué estoy de acuerdo con el sentido del proyecto en cuanto a la invalidez, pero no por el argumento final, sino por el de la competencia. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Una aclaración del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Sigo pensando que el número de distritos es competencia de los Estados; aquí estamos hablando de demarcación.

La discusión o disenso con el proyecto es que el proyecto sostiene que no estamos en un tema de demarcación, creo que sí estamos en un tema de demarcación y, por lo tanto, hay un problema en cuanto a la competencia del Estado. Gracias señor Ministro Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que el Ministro Gutiérrez aclara esa votación inicial, desde luego hice el proyecto en el sentido de la mayoría porque tenemos urgencia por los procesos electorales de hacerlo así; él lo ha aclarado, lo aclararé también en un voto concurrente.

Ahora, en cuanto a lo que señala el Ministro Franco, creo que el punto de partida para este segundo aspecto, por supuesto si alguien quiere que rediscutamos el tema del primer aspecto, —el relacionado con las competencias que mencionaba el Ministro Pérez Dayán— y se pudiera rediscutir, en fin, pero pues está el mismo precedente que él señaló con una votación mayoritaria en ese sentido, y esto generaría, simplemente, que nos pusiéramos de acuerdo si discutimos uno u otro o los dos conjuntamente; me voy a concentrar en el segundo aspecto.

Creo que el problema central parte de si consideramos o no que en la fracción II del artículo 116 está garantizándose la condición poblacional o demográfica de los diputados locales, creo que este es todo el problema.

Si nosotros lo aceptamos —como lo acepta el proyecto— y, precisamente me parece que las relaciones numéricas que se establecieron en su momento, hace ya bastantes años de cuántas personas, —como mínimo— precisamente lo que estaban es, y así lo vio el precedente tratando de garantizar esta condición poblacional de los diputados, creo que el proyecto fluye como está en este segundo aspecto.

Si como el Ministro Franco lo considera, la propia relación entre el número de diputados y el número de población no es el elemento determinante; entonces se podrían introducir algunos otros elementos.

En lo personal, creo que por determinación de la fracción II sí tiene un criterio rigurosamente poblacional y éste, entonces, me parece que es el punto central. Cuando dice la fracción II: “El número de representantes en las legislaturas de los Estados será

proporcional al de habitantes de cada uno; —creo que ya está ahí dicho el principio— pero, en todo caso, no podrá ser menor”; esto me parece que simplemente son compensaciones poblacionales, pero no me parece que lleve de eso a generar un principio distinto que el de la estricta representación proporcional de la primera parte.

Lo demás que ha dicho el Ministro Franco es muy interesante, pero no le encuentro la condición para desvirtuar esta relación población. Que al INE le parezca adecuado que los distritos electorales se acerquen lo más posible a las geografías municipales es muy razonable, pero es muy razonable en términos prácticos; es decir: es un deseo de; “ojalá se pudiera, tratemos de dibujar los distritos para que se logre, etcétera”; pero no me parece que eso pueda tener una condición de decir: “el INE, —ni creo que haya sido la intención del Ministro Franco decirlo— está validando las relaciones municipales o la condición geográfica, porque el propio INE —en el documento que él nos leyó— hace mención al criterio poblacional que nosotros mismos estábamos diciendo”.

Ahora, que el INE genere una condición de validación, pues sí genera una condición de validación, pero él mismo dice: bajo el criterio poblacional; le dice el Estado de Baja California: “tengo veinticinco diputados: diecisiete de mayoría relativa y ocho de representación proporcional —eso es en los números—. ¿Cómo me vas a dibujar INE esos distritos electorales —los diecisiete—? Yo aquí te digo, —y eso lo dijimos en la acción al que hacía alusión el señor Ministro Pérez Dayán— te aviso que tengo diecisiete y ocho, tú eres el que dibuja los distritos, dibújame los distritos”, ojalá se puedan acercar mucho a los municipios, —pues sí, ojalá— pero eso es un —insisto— elemento de política electoral, si queremos

llamarlo así, pero me parece que no se puede romper la condición geográfica.

Si nosotros llevamos más o menos los distritos uninominales –ahí, en el Estado son de doscientos, más o menos– en el sentido de cuántos vale cada diputado de mayoría relativa en relación a población, es decir, cuántos habitantes representa cada uno, eso, una vez que se le han dicho que son diecisiete distritos uninominales, tendrán que hacerse los dibujos correspondientes, tratando que coincidan lo más posible con municipios o que estén circunscritos a los municipios, pero –insisto– esto creo que es por una facilidad, pero no nos lleva a decir: “hemos sustituido el criterio poblacional por el criterio geográfico, o vamos a utilizar el criterio geográfico para desvirtuar el criterio poblacional”, entiendo los elementos, creo que simplemente son elementos de política judicial, pero me parece que, por determinación expresa, es la excepción.

Ahora, que a nivel de los Estados, dice la Constitución que ningún Estado podrá tener menos de dos; sí, pero lo dice la Constitución expresamente: en ningún Estado podrá tener menos de dos diputados. Ahí sí me parece que se le establece el criterio poblacional y se le da una condición de representación mínima; pero en el caso del artículo 116, me parece que no se está generando esta condición, simple y sencillamente se está generando una adecuación a la condición poblacional en el mismo Estado.

Por esas razones, siendo muy interesante lo que ha dicho el Ministro Franco, produciendo una reflexión –creo que en muchos de nosotros– creo que el elemento central por disposición de la primera parte de la fracción II del artículo 116 es un criterio

rigurosamente poblacional, y que llevarlo a la condición municipal con todos los beneficios que esto pudiera tener, no está expresamente señalado ni garantizado por la Constitución. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío Díaz. Me han pedido la palabra la señora Ministra Luna Ramos, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, y se las daré una vez que regresemos de este receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)**

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Está en el uso de la palabra la señora Ministra Luna Ramos por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Nada más mencionar que estoy de acuerdo con el proyecto en esta parte, específicamente por el criterio de carácter poblacional que este Pleno en varios precedentes ha determinado debe ser el concepto de distritación; y quiero apartarme de los precedentes, –de los que también me he apartado– de todos aquellos razonamientos que se dan en materia de proporcionalidad y racionalidad, –como lo he hecho en otros–; y del proyecto también mencionar que me aparto de la nota a pie de página que sale de las páginas 128 a la 130, porque no coincido con algunas de las cuestiones que ahí se analizan, simplemente me apartaría de eso. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar por favor

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Voy a referirme al proyecto en los términos en que está redactado, porque sí creo que de acuerdo con nuestros precedentes quizás no habría un problema competencial, sino de otro tipo en cuanto a cuál es el criterio para la distribución de los distritos.

El señor Ministro Fernando Franco la verdad que hizo una exposición muy detallada, muy interesante, siempre le he reconocido una gran autoridad en materia electoral, creo que es un jurista que conoce con mucha profundidad este tema y siempre que lo escucho la verdad que me genera reflexiones en los asuntos y hoy no ha sido la excepción, y me parece que –si bien entendí su exposición– lo que él plantea es que no hay una contradicción entre lo que establece el último párrafo del artículo 14 que se está impugnando con el artículo 116, toda vez que de conformidad con el criterio poblacional del censo, de alguna forma podría coincidir con este criterio privilegiando los municipios.

Siendo plausible e interesante esta interpretación, la verdad es que he llegado a la conclusión que tenía originalmente de estar de acuerdo con el proyecto y voy a explicar por qué. Efectivamente, el artículo 116, fracción II, primer párrafo, de la Constitución General establece dos cuestiones: una, el criterio poblacional para la cuestión de los representantes de las legislaturas de los Estados al decir: el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno. Creo que aquí —al menos desde mi punto de vista— es claro que el criterio que se tiene que establecer es el poblacional y no otro; y después continúa estableciendo, –como bien decía el señor Ministro Franco– un mínimo de diputados que debe haber. El artículo 14



impugnado, dice: “Cada Municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial”.

Creo que aquí sí está tomando el precepto un elemento geográfico que aunque indirectamente podría estar relacionado con la población de conformidad con un censo, creo que se pudo haber redactado de otra manera, haber puesto el referente poblacional, sobre todo conociendo ya la población que hay en cada uno de los municipios, pero no creo que sea viable el que se pueda hacer la referencia o el reenvío a la integración de municipio para efecto de distritos electorales y no al elemento poblacional.

Sí estimo que aquí hay un vicio y que el proyecto está realizado conforme a los precedentes; consecuentemente, estoy por la invalidez en los términos planteados por el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Pardo Rebolledo por favor.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, también me ha generado muchas reflexiones la intervención del señor Ministro Franco González Salas, en la medida en que él nos expuso, en lo conducente, el criterio que ha establecido el propio Instituto Nacional Electoral para el tema de la distritación, y cómo en el caso de algunos Estados, –como es el de Baja California, que estamos analizando– dada la disparidad en los asentamientos poblacionales ha tratado de buscar una solución que trate de hacer coincidir los principios de establecer el número de distritos con base en criterios poblacionales, pero también hacer coincidir

el otro principio de “un ciudadano, un voto”, es decir, de manera que pueda haber equidad o se distribuyan de manera equitativa estos distritos.

Tratando de encontrar una salida a esta circunstancia y, desde luego, sin entrar al análisis de constitucionalidad de la determinación del INE, porque finalmente aquí se está haciendo referencia a cómo ha resuelto el tema; me parece que se debería partirse de la afirmación de que la disposición que ahora se impugna y que establece que cada municipio que integra el Estado deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial; –desde mi perspectiva– no necesariamente se contrapone con hacer uso o referencia al criterio poblacional para determinar el número de distritos.

En el precedente que se cita en el proyecto, –ya se ha hecho referencia, la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas, se llegó a la conclusión de que el artículo 41 constitucional confiere atribuciones al INE en los procesos electorales federales y locales, únicamente respecto a la geografía electoral y a la delimitación de los distritos electores, y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan, mas no para el establecimiento del número de distritos electorales y circunscripciones electorales.

Partiendo de esta base, me parece que dentro de esta segunda parte, que es en donde en aquel asunto se estableció cuál era la facultad de la legislatura local, la circunstancia de que se disponga que debe haber un distrito por lo menos en cada municipio, pudiera entrar en esta facultad de establecimiento del número de distritos electorales y circunscripciones, en las que se dividirá el

territorio estatal para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

Con esta visión, podría llegar a la conclusión de la validez del precepto –insisto– bajo la base de que la disposición que se impugna, que establece un distrito por lo menos en cada municipio, no necesariamente es contraria al principio de que la división debe hacerse con base en criterios de población. Por estas razones, estaría también por la validez del precepto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pardo Rebolledo. Señora Ministra Sánchez Cordero por favor.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente. Comparto el proyecto, entiendo el razonamiento del señor Ministro Franco González Salas que, además, me pareció sumamente importante y que nos lleva a una reflexión; sin embargo, escuchándolo, pensaba si no su posición habría de hacer una excepción al artículo 116, en su fracción II, o el artículo 41 en razón, precisamente, de la limitación de distritos bajo un criterio poblacional, que no geográfico, como lo propone la norma que se impugna; y por esta razón estimo que el proyecto es correcto cuando establece esta invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Sánchez Cordero. ¿Alguien más? También quisiera expresar mi opinión, estoy de acuerdo con la propuesta en la forma en que está planteada básicamente en el primer argumento, estoy conforme con la validez que se propone y con la invalidez en la

segunda parte, que también se señala por los motivos que ahí están ya expresados y que hemos analizado.

No deja de ser importante el argumento del señor Ministro Franco, que a lo mejor quizá –como dice el Ministro Pardo Rebolledo– pudiera no ser necesariamente contrario al argumento, pero creo que con las consideraciones que se proponen en el proyecto es suficiente para sostener el punto de vista. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muy brevemente señor Ministro Presidente. También he escuchado con toda atención los argumentos que se han dado, y es evidente que tengo una posición diferente en el punto que sostengo.

Como lo dije, esto es en deferencia a los municipios; creo que la Constitución se interpreta integralmente, –y como sabemos– el artículo 115 –que no lo quise mencionar en mi primera interpretación, dije que era conforme a la naturaleza de los municipios–, dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.”

Me parece –insisto– que la determinación del INE cuando sacó las reglas para definir lo que llamó “integridad municipal”, tomaba en cuenta esta situación, y que es razonable en un Estado que tiene estas características tan especiales, la determinación y que, por ello también, posteriormente validó la distritación del Estado. Consecuentemente, por estas razones, sostendré mi posición, con pleno respeto —obviamente— a lo que es una decisión ampliamente mayoritaria. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco. ¿Alguien más? Pasamos a la votación. Por favor señor secretario.

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

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con el sentido del proyecto, anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto, separándome de las consideraciones que precisé.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En contra, anunciando voto particular en este punto.

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

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En contra en el punto donde se declara fundado el concepto de invalidez, y también anuncio un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Por la invalidez en el tema competencial.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** En los términos de la propuesta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor del sentido del proyecto en cuanto a declarar la invalidez del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Local impugnada, con las siguientes precisiones en cuanto a las consideraciones: el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anuncia

voto concurrente; la señora Ministra Luna Ramos se aparta de consideraciones relativas al principio de proporcionalidad y razonabilidad; el señor Ministro Pérez Dayán vota por la invalidez, únicamente por la cuestión competencial; voto en contra del señor Ministro Franco González Salas, quien anuncia voto particular; voto en contra del señor Ministro Pardo Rebolledo por lo que se refiere al concepto de invalidez que se declara fundado, y anuncia también voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN ESE SENTIDO QUEDA APROBADA ESTA PROPUESTA, EN ESTE TEMA, CON LA VOTACIÓN QUE SE NOS HA SEÑALADO.**

Continuamos por favor señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Cómo no señor Ministro Presidente. El segundo tema de fondo es el relativo al sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores y la falta de definición de los parámetros de votación a considerarse para estas asignaciones. Este estudio va de las páginas 112 a 139.

En este tema se impugnaron los artículos 15, fracción I, inciso a), y el 79, fracción II, inciso b); y la fracción III, inciso c), numeral 2; inciso f), último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California; y el artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral de la entidad.

Se propone calificar como infundados los conceptos de invalidez, porque el porcentaje del 3% exigido por la Constitución del Estado de Baja California para la asignación tanto de diputados como de regidores por el principio de representación proporcional resulta razonable, ya que no impide una representación real ni en el

Congreso ni en los ayuntamientos. Para llegar a esta conclusión, se retomó lo resuelto en el precedente de las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, resueltas en sesión pública el once de noviembre de dos mil catorce, bajo la ponencia del señor Ministro Pardo.

En lo referente a la supuesta antinomia que se presenta entre los citados artículos 15 y el 79, ambos de la Constitución Local, resulta que también resultan infundados, ya que no existe tal antinomia porque ambos preceptos se refieren a supuestos diversos. El primero, al procedimiento para la asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional; y el segundo, a la mecánica de asignación de los regidores electos por el citado principio; por lo que, de ningún modo, puede sostenerse que exista tal antinomia.

En cuanto al argumento de invalidez relacionado con la falta de conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación, se propone una interpretación del sistema electoral local, señalando que los conceptos previstos en los artículos impugnables, tales como “votación estatal emitida” o “votación válida” o “votación válida emitida”, deberán entenderse como aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección a la suma obtenida en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados y la de los partidos políticos que no alcanzaron el 3% de esa votación, máxime que el propio artículo 22, en su fracción II, establece esto como uno de los requisitos para acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo que permite establecer de manera adecuada cada uno de los

conceptos de votación que se utilizarán en la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

Quiero destacar esto: en el apartado 171 del proyecto se dice que “de una interpretación conforme” del artículo 22 de la Ley Electoral del Estado de Baja California; creemos que la expresión correcta es simplemente la de un sistema, una interpretación sistemática y no ésta de interpretación conforme, que en muchas ocasiones hemos reflejado en puntos resolutivos; por tanto, al resultar infundados los conceptos de invalidez, —tal como se está proponiendo— estamos también señalando la necesidad de reconocer la validez de las normas impugnadas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Está a su consideración señoras Ministras, señores Ministros. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, quiero señalar que comparto el sentido del proyecto, pero no las consideraciones a partir de las cuales construye esta conclusión.

Me parece que es impreciso señalar que cada diputado electo por el principio de representación proporcional representa a un porcentaje de la votación válida emitida en la circunscripción que lo elige.

Lo anterior, en virtud de que estos diputados de representación proporcional se eligen sobre la base de una circunscripción plurinominal y, consecuentemente, cada uno de ellos, en todo caso, representa a la totalidad de la votación válida emitida en la



circunscripción que lo elige —que en el caso de Baja California es todo el Estado—.

Por otro lado, hablar de habitantes es distinto que hablar de electores, obviamente por las medianas de edad que pueden variar, como de hecho varían en muchos lugares de la República.

Adicionalmente, en el caso de mayoría relativa, cada distrito es uninominal; es decir, cada diputado representa a los habitantes de su distrito, sin que haya otro diputado por el mismo principio con representación en esa demarcación y cada distrito tiene equivalencia poblacional con los otros de la misma entidad federativa, en los términos del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 116, fracción II, de nuestra Constitución.

¿De dónde podría ser válido dividir la población total del Estado entre el número de diputados electos para la mayoría simple y, en consecuencia, determinar un porcentaje aproximado de los habitantes que dichos candidatos electos representarían?

Sin embargo, tal cálculo —a mi juicio— no aporta un elemento objetivo de comparación para tasar la razonabilidad del requisito del 3% de la votación válida emitida exigido para la asignación de diputados de representación proporcional.

Entonces, —como se dijo— una cosa es el número de votos emitidos, y otra, es el número de habitantes representados que residen en la unidad geográfica electoral.

Dicho lo anterior, hacer un comparativo entre el 3% de la votación total emitida y el aproximado de habitantes que representa un diputado o regidor electo por el principio de representación

proporcional, o incluso por el de mayoría relativa, no conduce a un análisis racional de la justificación del porcentaje mínimo establecido como base para la asignación de candidatos de representación proporcional, pues dicho comparativo tiene lugar entre conceptos que me parece son de naturaleza disímbola.

Por lo anterior, me separo de los argumentos y de los sustentados en el mismo sentido por este Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014.

Ahora bien, por lo que hace al argumento identificado, relativo al 3% requerido por la asignación de representación proporcional, coincide con el que es solicitado a los partidos políticos para conservar su registro; se considera adecuado, pero podría resultar útil un desarrollo más extenso al respecto, ciertamente este punto no atenta contra el principio de pluralidad política y de una auténtica representación de minorías.

Las legislaturas de los Estados gozan de una libre configuración para combinar los sistemas de manera relativa de representación proporcional, determinar los porcentajes de votación, fijar el número de diputados por un principio o el otro que integren los Congresos locales y, por ende, determinar el número de distritos electorales en que se divide la entidad federativa, establecer la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional. Sin embargo, tal libertad no resulta irrestricta ni absoluta, pues su ejercicio debe obviamente observar los límites de sobre y subrepresentación en cumplimiento del principio de proporcionalidad previsto en el propio artículo 116.

Así, es pertinente señalar en el proyecto el establecimiento de límites legales para la asignación de diputados de representación proporcional, que sirven para encuadrar al derecho a una representación minoritaria pero suficiente para garantizar que todas las fuerzas políticas sean escuchadas y puedan participar en la vida política, encontrando encausamiento institucional a través del sistema electoral mexicano en un parámetro de razonabilidad y proporcionalidad adecuado.

Estoy, en ese sentido, de acuerdo con el sentido del proyecto y simplemente en las consideraciones conforme a lo que he expresado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Medina Mora. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. También en el mismo sentido que acaba de expresar el señor Ministro Medina Mora, estoy de acuerdo con el sentido del proyecto y me aparto de consideraciones, fundamentalmente porque la interpretación conforme que se hace en el párrafo 171, de los vocablos “votación estatal emitida, votación válida o votación válida emitida” y que se da una definición, creo que no corresponde a los tres términos que, de alguna manera, se están estableciendo tanto en la Constitución local como en la ley electoral.

En la Constitución, el artículo 15 –que también el proyecto nos dice– que se tiene como reclamado porque está establecido así en las impugnaciones de alguno de los partidos políticos, se está refiriendo a la votación válida, y el artículo 22, que es con el que se hace el símil, –el comparativo– dice que se trata de votación

estatal emitida y esta votación estatal emitida en el artículo 22 se está definiendo en el último párrafo, situaciones que no pasan en otros artículos, y el artículo 27, por otro lado, también nos está definiendo lo que es la votación válida; sin embargo, nos da un concepto diferente, el del artículo 27 al del artículo 22. Por esa razón, no coincido con esta parte del proyecto donde se dice que prácticamente se entiende por votación emitida lo que se define prácticamente en el artículo 22, y manifiesto por qué. Porque en el artículo 15, fracción I, y los incisos que la conforman, –en mi opinión– está referida a la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional y el procedimiento a seguir para llevar a cabo esto, y en esta parte, el último párrafo es el que define lo que debe entenderse por votación estatal emitida, que no se compadece de la votación válida, que es a la que se refiere el artículo 15, fracción I.

Sin embargo, si nosotros leemos el artículo 15 y leemos el artículo 22 y la definición que se nos da, en realidad sí se está refiriendo exactamente a este procedimiento, y sí puedo entender que votación válida emitida en los términos de la fracción I del artículo 15 constitucional y lo señalado por el artículo 22, en realidad se están refiriendo al mismo procedimiento, a la determinación del procedimiento para diputados de representación proporcional.

Pero no podemos decir que todas estas definiciones son exactamente las mismas, porque el artículo 27 está haciendo una definición totalmente diferente de votación válida, y en este caso la votación válida a la que se refiere el artículo 27 es para tener el porcentaje de los diputados que llegan a perder en mayoría relativa, pero que alcancen el mayor porcentaje para poder ubicarlos en la lista de representación proporcional; ellos tienen este sistema de que el diputado que llegue a perder una votación

en mayoría relativa, si consigue ciertos porcentajes, eventualmente puede alcanzar a colarse en la lista de representación proporcional. A esa votación válida es a la que se está refiriendo este otro artículo.

Entonces, no podemos decir que todas las definiciones que se dan son exactamente lo que establece el artículo 22 porque se refiere a cuestiones totalmente diferentes: una es la determinación de las curules por el procedimiento para la asignación de curules, y otra es el procedimiento para poder determinar el porcentaje de los diputados que pierden por el principio de mayoría relativa y que pueden incluirse en esta otra lista.

Entonces, me aparto de estas consideraciones para determinar que sí, efectivamente, podemos entender que el artículo 15, fracción I, en su definición de votación válida puede entenderse lo que se establece en el artículo 22, pero en la fracción II no está referido este artículo, sino al artículo 27; entonces, por estas razones me apartaría del proyecto.

Por lo demás estoy de acuerdo con la declaración de validez, creo que el proyecto en este sentido es claro porque, además, debo de mencionar que, si bien es cierto que los artículos que se refieren al reparto de curules no establecen todos una definición, ni nos dicen en qué momento se quitan del porcentaje del 3% quienes no lo hayan alcanzado como partidos políticos; sin embargo, el artículo 26 nos van llevando de la mano para decir cómo se deben de llevar a cabo estas asignaciones, y aunque no tenga una definición específica sí es suficientemente claro para entender este procedimiento; entonces, por esas razones me parece que son inválidos los conceptos que se aducen en este sentido y, por eso,

votaré con el sentido que propone el señor Ministro ponente, pero en contra de consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Luna Ramos. A su consideración, si no hay más observaciones tomemos la votación señor secretario por favor.

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

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Estoy con el sentido, votaré contra de consideraciones que ya he precisado, agregando además que la del párrafo 157 es un criterio de razonabilidad del que también me aparto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el sentido del proyecto, por consideraciones distintas y anuncio voto concurrente.

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

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el sentido del proyecto, apartándome en contra de consideraciones conforme lo expresé; anuncio voto concurrente con respecto de esos puntos.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto en sus términos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Estoy a favor del proyecto, así lo había ya hecho en el precedente que se menciona en varias ocasiones, en la acción de inconstitucionalidad 13/2014.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del sentido del proyecto, y en cuando a consideraciones, la señora Ministra Luna Ramos voto en contra, incluso, respecto del párrafo 157; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones por distintas consideraciones, anuncia voto concurrente; el señor Ministro Medina Mora vota en contra de algunas consideraciones y anuncia voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: MUY BIEN, POR ESTA VOTACIÓN QUEDA APROBADA ESTA PARTE DEL PROYECTO.**

Atendiendo a la hora en que estamos y a los temas que todavía nos faltan por analizar, voy a levantar la sesión y los convoco a la próxima sesión ordinaria que tendrá lugar en este recinto el próximo jueves a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 14:00 HORAS)**