

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 114
E X T R A O R D I N A R I A
MIÉRCOLES 29 DE OCTUBRE DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas con diez minutos del miércoles veintinueve de octubre de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública extraordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión por licencia concedida.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número ciento trece, celebrada el jueves veintitrés de octubre de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Extraordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el miércoles veintinueve de octubre de dos mil catorce:

I. 2/2014

Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 2/2014, derivada de la solicitud formulada por Gustavo Enrique Madero Muñoz, en relación con que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“ÚNICO. Es constitucional la materia de consulta formulada por Gustavo Enrique Madero Muñoz, en los términos de la pregunta modificada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación general del proyecto.

Indicó que la consulta popular, establecida en el artículo 35, fracción VIII, constitucional, derivó de un proceso legislativo complejo con motivo de veintiún iniciativas que le definían como un mecanismo de participación directa e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas relevantes y constituye una vía para resolver eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos

Sesión Pública Núm. 114 Miércoles 29 de octubre de 2014

o entre éstos, sin embargo, no se aportaron elementos claros para determinar los temas que no pueden ser objeto de consulta, lo cual tampoco realizó el legislador en la Ley Federal de Consulta Popular.

Señaló que la Suprema Corte debe analizar que la materia de la consulta no verse sobre alguna de las prohibiciones expresas indicadas en los artículos 35, fracción VIII, numeral 3, constitucional y 11 de la Ley Federal de Consulta Popular, así como su trascendencia nacional. Al respecto, refirió que el salario mínimo, al ser un derecho humano social de los trabajadores por virtud del artículo 123 constitucional, es un tema de trascendencia nacional.

Estimó que la interpretación de las normas relativas debe ser limitativa y estricta, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta, en atención al artículo 1º constitucional y los tratados internacionales asumidos por el Estado Mexicano en materia de derechos civiles y políticos. Aclaró que este Tribunal Pleno no está facultado para analizar las posibles consecuencias o efectos que pudiera generar su realización y aprobación, pues el Constituyente las quiso delegar a la ciudadanía nacional a través de este mecanismo de participación democrática.

Respecto del objeto de la consulta, esto es, la fijación por parte de las autoridades competentes de un nuevo salario mínimo que cubra las necesidades de una familia para adquirir los bienes y servicios que requiera para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias,

consideró que sí es consultable, pues no afecta los principios del artículo 40 constitucional, no es materia electoral, no se refiere a la seguridad nacional ni a la organización, funcionamiento y disciplina de las fuerzas armadas del país y tampoco restringe ningún derecho humano.

Por otra parte, estimó que el tema no refiere directamente a los ingresos y gastos del Estado, pues no se relaciona con ninguno de los elementos del sistema financiero, conforme a lo previsto en los artículos 72-H y 74 constitucional, ya que el salario mínimo guarda una relación indirecta con dichos ingresos y gastos.

Una vez determinado que la consulta no recae en alguno de los temas prohibidos, indicó que, conforme al artículo 28, fracción IV, inciso a), de la Ley Federal de Consulta Popular, se debe revisar la formulación de la pregunta, en el sentido de que la misma derive directamente de la materia de la consulta, no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo. Con ello, estimó que la pregunta no resulta ideológica ni contiene juicios de valor, así como que produce una respuesta categórica en sentido positivo o negativo, sin embargo, su lenguaje no es neutro, sencillo y comprensible, pues emplea los términos CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), Comisión Nacional de Salarios Mínimos y línea de bienestar, los cuales requieren conocimientos especializados

Sesión Pública Núm. 114 Miércoles 29 de octubre de 2014

para desentrañar su significado, además consideró que los órganos competentes para llevar a cabo la consecuencia de la consulta no deben limitarse, por lo que propuso modificarla en los siguientes términos:

“¿Estás de acuerdo en que se fije un nuevo salario mínimo que resulte suficiente para que una familia adquiera los bienes y servicios requeridos para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias?”

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estimó que la pregunta de la consulta popular busca interrogar la pertinencia de que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos considere la línea de bienestar determinada por la CONEVAL.

En cuanto a la metodología del proyecto, se manifestó en contra de que no diera cuenta de que la consulta obedece a la petición de, al menos, el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, en atención al artículo 35, fracción VIII, constitucional, sino que la plantea un ciudadano en particular.

Se manifestó de acuerdo en que la consulta popular es un derecho humano y, en ese sentido, debe buscarse la opción interpretativa que lo maximice, tal y como lo expresó al resolver la consulta a trámite 1/2014 el veinticinco de marzo de dos mil catorce, por lo que esta Suprema Corte debe evaluar la constitucionalidad de la materia de la consulta de manera limitada, sin abarcar las consecuencias

generables por la aprobación o desestimación de la pregunta.

Consideró que la consulta popular es una figura constitucionalmente prevista con características propias que la diferencian del referéndum y del plebiscito, en cuanto a que no es una fuente jurídica de normas, además de que no es un anteproyecto de ley o de reforma constitucional, sino que son insumos vinculantes para las autoridades, lo que no sustituye el proceso legislativo correspondiente.

En cuanto a la propuesta del proyecto relativa a las materias vedadas por el artículo 35 constitucional, se pronunció en contra de la definición que presenta sobre la materia electoral, cuando afirma que se limita a las reglas que versan sobre la elección de funcionarios de índole popular pues, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Suprema Corte, dicha materia no sólo incluye reglas de proceso electoral, sino también cuestiones indirectas. Del mismo modo, no compartió la definición de la materia de ingresos y gastos del Estado, al indicarlos como sinónimos de los procesos de creación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, en virtud de los artículos 72-H y 74 constitucionales, ya que, de atender exclusivamente a éstas normas competenciales, no podrían calificarse como ingresos diversas categorías de los que ordinariamente recibe el Estado por diversos conceptos. A pesar de lo anterior, coincidió en que la materia de la consulta no encuadra en el concepto de ingresos y gastos del Estado.

Además, sostuvo que la materia de la consulta es inconstitucional, al versar sobre un tema vedado por el artículo 35, fracción VIII, constitucional, a saber, las restricciones a los derechos humanos. Indicó que el artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo segundo, constitucional, reconoce el derecho humano de naturaleza social a percibir un salario mínimo, mismo que debe ser fijado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, utilizando como base elementos de orden material, de orden social y de orden cultural, así como el aseguramiento de la educación obligatoria de los hijos, elementos que conforman la base constitucional para determinar el salario mínimo. Aunado a ello, los componentes citados son justiciables directamente y sin necesidad de una reglamentación ulterior, lo que implica que cualquier ciudadano que estime violado este derecho puede acudir a exigir su respeto en sede de control constitucional.

Para precisar la inconstitucionalidad de la materia, señaló que de la pregunta formulada originalmente: *¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?*, se advierte que lo atinente a que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fijaría un nuevo salario mínimo, coincide con el contenido constitucional, no así lo referente a la línea de bienestar determinada por el CONEVAL, ya que, de acuerdo con los

lineamientos respectivos publicados en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil diez, dicha línea se define como el parámetro que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, lo cual no se adecua al contenido del artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo segundo, constitucional.

Por tanto, si la consulta utiliza y orienta hacia una base diferente a la prevista constitucionalmente para la cuantificación del salario mínimo, ello implica un menoscabo del derecho contenido en el artículo 123 constitucional, puesto que dejarían de atenderse los parámetros otorgados por el Constituyente para la fijación del salario mínimo.

Dado lo anterior, refirió que, de aceptar la pregunta, se estaría sustituyendo la base constitucional del salario mínimo por una base legal, con lo cual se vaciaría de contenido una parte importante del derecho humano de naturaleza social, como lo es el salario mínimo; ello, sin dejar de observar que la referida línea de bienestar arrojaría una cantidad líquida mayor a la actualmente calculada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

El señor Ministro Pérez Dayán recapituló que esta Suprema Corte tiene la facultad de calificar la materia de la consulta y que la pregunta constituye un vehículo para ella, por lo que, de prosperar la primera, se analizaría el contenido gramatical de la segunda.

En este tenor, se manifestó de acuerdo en que la materia es constitucional, difiriendo de la calificativa del proyecto respecto de que la consulta popular es un derecho humano de carácter ciudadano, reservándose, de ser el caso, para participar en el contenido de la pregunta.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas coincidió básicamente con lo formulado por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena pues, contrario a la afirmación del párrafo dieciséis del proyecto, relativa a la materia específica de la consulta, de la pregunta inicial de la consulta popular se advierte que su propósito es realizar una adición legislativa a la Ley Federal del Trabajo a efecto de que se establezca la obligación a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos de tomar en cuenta, al momento de fijar el salario mínimo, el factor denominado línea de bienestar del CONEVAL y, por ende, busca tener implicaciones legislativas, además de que incidiría en el ámbito de competencia ejecutiva, sin que incluso ello coincida con la petición.

Estimó que se debe distinguir entre la facultad de fijar los salarios mínimos en sí misma y la adecuación de los diferentes sujetos que participan en forma directa o indirecta en ello, respecto del establecimiento de una condición legal adicional en el ejercicio de esa atribución de una específica autoridad, en tanto que la primera facultad atañe a un ente de naturaleza administrativa y lo segundo al legislador, a

Sesión Pública Núm. 114 Miércoles 29 de octubre de 2014

quien corresponde dotarla a través de un ordenamiento legal.

Concordó en que el derecho a percibir salario mínimo es un derecho humano de naturaleza social, que conforme al artículo 123 constitucional debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de una familia de orden material, social y cultural, así como proveer la educación obligatoria de los hijos, sin coincidir en que la petición se considere no restrictiva al no tener como objetivo la fijación de un nuevo salario que tenga asegurado un mínimo para ello, por lo que la consulta podría derivar en una restricción a su ejercicio, en tanto que la vinculación que proponen los solicitantes parte de un parámetro de bienestar individual, siendo que la Constitución contiene una dimensión plural y, por tanto, la materia de la consulta debe declararse inconstitucional por estar vedada en el artículo 35, fracción VIII, constitucional.

El señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que el tema de la trascendencia nacional de la materia de la consulta debería conformar un apartado específico en el proyecto, pues esta Suprema Corte debe pronunciarse al respecto, conforme lo prevé el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Federal de Consulta Popular.

En cuanto a la afirmación del párrafo diez del proyecto, relativa a que este Tribunal Constitucional no se encuentra facultado para analizar las posibles consecuencias de la consulta, estimó que, a pesar de que para la calificación de la misma la Ley Federal de Consulta Popular no establece

Sesión Pública Núm. 114 Miércoles 29 de octubre de 2014

consecuencia alguna, su artículo 64 prevé la participación de la Suprema Corte para efecto de notificar a las autoridades correspondientes el resultado de la consulta para su atención.

Finalmente, se apartó del proyecto pues, no obstante que los instrumentos del proceso legislativo, en específico el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados de veinticinco de octubre de dos mil once, no aportaron elementos suficientes para determinar el alcance de las materias restringidas, el tema de la consulta encuadra en uno de los supuestos de prohibición del artículo 35, fracción VIII, numeral 3, constitucional y 11, fracción IV, de la Ley Federal de Consulta Popular, a saber, sobre ingresos o gastos del Estado, puesto que no se puede desvincular al salario mínimo de todos los aspectos y de todos los ordenamientos que involucra; así, el salario mínimo no sólo está previsto como un derecho indiscutible de los trabajadores, sino que además se utiliza como referencia en una gran cantidad de legislación tributaria y financiera, por lo que cualquier modificación que se realice al respecto impacta en los ingresos y gastos del Estado, máxime que no existe base constitucional ni legal para distinguir la afectación indirecta de la directa que la propuesta indica.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que la participación de esta Suprema Corte en la consulta popular no es de naturaleza jurisdiccional, lo que propicia la

problemática política, dado que la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria del artículo 35 constitucional, dejó muchas dudas respecto de las materias que no podrán ser motivo de consulta.

No compartió el proyecto porque la materia de la consulta no puede desvincularse de la constitucionalidad del objeto de la pregunta, siendo que, en el caso concreto, a pesar de que el aviso de intención indica que trata del ingreso digno para los trabajadores, ante lo cual no podría sostenerse que se trata de un tema vedado por la Constitución, lo cierto es que, al analizar la pregunta respectiva, se puede advertir que ésta no reúne los requisitos de constitucionalidad.

Recapituló que esta Suprema Corte debe verificar: 1) que el objeto de la consulta sea de trascendencia nacional, 2) que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta, 3) que el objeto de la consulta sea constitucional y 4) que la pregunta no sea tendenciosa o contenga juicios de valor en lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo. En relación con este tercer elemento, en el caso concreto, del análisis de la pregunta respectiva, se advierte que el objeto de la consulta es decidir si debe tomarse en cuenta o no la línea de bienestar calculada por el CONEVAL en la fijación del salario mínimo, lo cual puede restringir derechos al no respetar el artículo 123, apartado A, fracción VI, constitucional.

Agregó que la consulta presenta los siguientes problemas: 1) se vulnera la libertad de los representantes de los trabajadores ante la Comisión Nacional de Salarios Mínimos al determinar que deben tomar en cuenta el parámetro del CONEVAL, 2) el CONEVAL mide la pobreza con dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo, equivalente al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, y la línea de bienestar, equivalente al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes; además, calcula el bienestar en los medios rural y urbano, 4) el artículo 123 constitucional trata de jefes de familia y el CONEVAL, personas, estimando más amplia la protección de la Constitución Federal y 5) no se especifica qué línea de bienestar atender, siendo que, de tomar en cuenta la línea de bienestar, interpretando de forma más favorable, ello no resultaría satisfactorio en términos del artículo 123 constitucional.

Por lo anterior, concluyó que se está en presencia de una restricción de derechos humanos que no podría ser materia de la consulta.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que, del análisis del aviso de intención y de la pregunta, se aprecia que el propósito de la consulta es involucrar a la ciudadanía al debate acerca de la fijación de un nuevo salario mínimo que satisfaga las necesidades de una familia desde la línea de bienestar calculada por el CONEVAL.

Se pronunció a favor del proyecto en la parte que señala que los efectos de la consulta no deben valorarse, pues no es el momento para ello, sino cuando lo indica el artículo 64 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Precisó que la interpretación que emprenda esta Suprema Corte en cuanto al objeto de la consulta debe favorecer la eficacia de la consulta y no una automática imposibilidad. Indicó que, de un acercamiento inmediato, podría considerarse que la materia no se encuentra en las hipótesis de los artículos 35, fracción VIII, numeral 3, constitucional y 11 de la Ley Federal de Consulta Popular; sin embargo, la valoración detenida de los supuestos de exclusión lleva a concluir que se actualiza el relativo a los ingresos y gastos del Estado. Consideró que la integración del salario mínimo tiene una incidencia natural y directa con los ingresos y gastos del Estado, conforme a la realidad legislativa actual, de la cual no puede separarse, ya que dicho salario se desdobra en múltiples dimensiones que trascienden directa o indirectamente al marco de los ingresos y gastos del Estado, por ejemplo, como parámetro mínimo de retribución para servidores, como unidad para el otorgamiento de pensiones y prestaciones, para el pago de cuotas, para el pago de multas y en materia de ingresos fiscales. Consideró que el tema que se pretende está vedado por la disposición constitucional en que se funda la consulta popular, que es el artículo 35 constitucional y, por tanto, se pronunció en contra de la procedencia de esta consulta.

Adelantó que, en dado caso de que la mayoría vote por que sí es constitucional el tema, no compartió la pregunta original ni la modificada. En cuanto a la original, porque contiene un juicio de valor y una orientación directa hacia los consultados, en el sentido de que, si se le pregunta estar de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar, al menos, la línea de bienestar, ello anticipa una respuesta general afirmativa, tomando en cuenta las condiciones de precariedad que existen en la mayoría de la población mexicana. Respecto de la modificada, porque si bien es expresa la ley en que pueden modificarse las preguntas de la consulta, ello no es tan claro en el texto constitucional, además de que la alteración de la pregunta haría lo mismo con el propósito o intención inicial con el cual firmaron quienes la firmaron en aras de recabar el apoyo inicial para la solicitud correspondiente; indicó que, inclusive, de modificarse la pregunta para formularse en términos tan abiertos y genéricos podría dar lugar a una reforma constitucional, sobre la cual no se pronunció si ello es posible o no.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo con el proyecto, precisando algunos puntos de los cuales se separó: primero, respecto de la restricción que realiza el proyecto del sistema financiero, pues ello es válido desde una óptica de carácter fiscal, pero tendría otras implicaciones; y segundo, del razonamiento para definir

Sesión Pública Núm. 114 Miércoles 29 de octubre de 2014

aquello que no es un juicio de valor, y la afirmación de que esto no es posible hacerlo, considerando que sí lo es.

Respecto de involucrar al CONEVAL en la determinación de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos consideró que en nada cambia la obligación que tiene dicha Comisión de establecer el salario mínimo conforme al artículo 123 constitucional, puesto que ello está evidentemente vinculado con la condición económica del país, además de que el artículo 562, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo establece que la Dirección Técnica de la Comisión en cita tiene la obligación de solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales atinentes, por lo que, si el CONEVAL es otro órgano constitucional previsto en el artículo 26, apartado C, de la Constitución Federal, cuyo objeto es la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, no encontró problema con que la Comisión tomara como referente un índice de la CONEVAL.

Precisó que, por el momento, no profundizaría en el tema de los ingresos y gastos del Estado, de lo cual se ocuparía en un voto.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que la pregunta original contiene el problema atinente a que realiza un cambio fundamental en lo establecido por el artículo 123, fracción VI, párrafo último, constitucional, pues su redacción implica que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos debe

fijar el salario mínimo que cubra las necesidades de una familia para garantizar, al menos, la línea de bienestar del CONEVAL, siendo que el dispositivo constitucional prevé que la Comisión puede tener dicha línea como referente de carácter consultivo, por lo que la consulta no puede establecer parámetros que contradigan lo establecido por la Constitución.

En cuanto a la posibilidad de que se reforme la Constitución a partir de la consulta, consideró que ello no es válido porque el artículo 135 constitucional precisa las únicas formas para reformarla, sin ser la consulta popular una de ellas. Indicó que podría extender estas razones en un voto concurrente.

Sobre la posibilidad de modificar la pregunta, estimó que es factible que este Tribunal Pleno lo haga porque el artículo 26, fracción II, inciso b), de la Ley Federal de Consulta Popular así lo indica, sin embargo, no se debe variar su objeto y su materia, pues la Suprema Corte no está legitimada para formular este tipo de consultas. En todo caso, valoró que no debería modificarse la pregunta original.

Finalmente, puntualizó que, en el caso, se actualiza la restricción del artículo 35, fracción VIII, constitucional, relativa a los ingresos y gastos del Estado, ejemplificando, por un lado, con el artículo 123, apartado B, constitucional, el cual establece los salarios mínimos para los trabajadores del ramo burocrático, lo que implica un gasto directo del Estado y, por otro lado, con el artículo 41 constitucional, que prevé

Sesión Pública Núm. 114 Miércoles 29 de octubre de 2014

que el subsidio que se les otorga a los partidos políticos toma en cuenta el salario mínimo.

Sobre esas bases, se manifestó en contra de la propuesta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza enunció que este Tribunal Pleno enfrenta uno de los temas novedosos del texto reformado del artículo 35 constitucional y de la nueva Ley Federal de Consulta Popular.

En cuanto a la materia de la consulta, precisó que, si bien el proyecto no contiene un apartado específico, su texto lo desarrolla completamente, lo que se subsanaría con agregar el apartado respectivo.

Por lo que ve a la trascendencia nacional, compartió la mayoría de la propuesta del proyecto, además expresó no compartir la configuración de la pregunta, pues debería respetarse la forma en que está estructurada originalmente, por lo que, en su caso, realizaría un voto concurrente.

Señaló que el tema de ingresos y gastos del Estado queda de lado al analizarlo en una perspectiva de derechos, pues tanto en la doctrina como en los instrumentos internacionales el salario mínimo implica el derecho al mínimo vital, así como los derechos al trabajo y al salario, además de los derechos políticos fundamentales de convocar una consulta popular y de votar en la misma.

El señor Ministro Cossío Díaz modificó el proyecto para 1) aclarar que la consulta obedece a la petición de, al menos, el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, 2) explicitar en un apartado específico el tema de la trascendencia nacional, y 3) precisar que a esta Suprema Corte no le corresponde valorar los efectos que se pueden producir en términos sociales, políticos o económicos, no así en términos normativos.

En lo referente a la pregunta, estimó que este Tribunal Pleno debe encontrar cómo desarrollar los mecanismos de democracia semidirecta, entendidos como el ejercicio de un derecho político con rango y características de derecho humano y que, por lo mismo, se reformuló la pregunta. Sopesó que, si el proyecto tuviera viabilidad de ser aprobado, no hubiera tenido inconveniente en retomar la pregunta original.

Por lo que respecta a los juicios de valor, consideró que éstos son históricos y que, en materia democrática, difícilmente se formularía una pregunta de carácter absolutamente apolítico, por lo que el proyecto trató de salvar la diferencia entre valor e ideología para el efecto de no generar el estándar extremo de prohibir prácticamente cualquier pregunta, pues todas conllevan un juicio de valor.

Salvo las modificaciones aceptadas, adelantó que sostendría su proyecto porque, por determinación del Constituyente en el artículo 35 y con la Ley Federal de Consulta Popular, el país vive en una democracia

representativa con un alto componente de democracia semidirecta, así que no son los órganos representativos los que están en aptitud de tomar la totalidad de las decisiones políticas, pues ciertos temas necesitan consultarse con la ciudadanía.

En relación con el tema de los ingresos y gastos del Estado, precisó que ni el Constituyente ni el legislador aclararon qué entender por ingresos y gastos para efectos de la restricción de la consulta, además de que tampoco se desprende ello de las veintiún iniciativas, de los dictámenes ni de toda la documentación que se produjo para tener una condición concluida. Estimó que, si este Tribunal Constitucional considera que cualquier cosa que repercuta al Estado como un gasto o un ingreso está vedado para ser materia de las consultas populares, terminará cerrándose toda posibilidad de su realización. Señaló que el tema se tiene que analizar de la manera más amplia posible para permitir el ejercicio de este derecho político y, en ese sentido, debe entenderse por ingreso sólo lo que tenga una repercusión directa al Estado.

Puntualizó que deben articularse tanto la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que fija los salarios mínimos, como el CONEVAL, que mide la pobreza en el país, lo cual pretendía hacer la pregunta de la consulta.

Sobre el tema de los derechos humanos, subrayó que el concepto de salario mínimo del artículo 123 constitucional contiene ciertos elementos específicos, lo cual no puede

vulnerarse por el hecho de que la Comisión utilice el parámetro determinado por la CONEVAL para la fijación de un nuevo salario mínimo. Por lo que ve a la cuestión de si se trata de la condición como familia o de la línea de bienestar individual, ello no obsta para que se identifiquen las necesidades alimentarias que no alcanza la población, máxime que en ningún momento se propuso en la consulta que el nuevo salario mínimo deba ser coincidente con el parámetro en cita.

Por último, estimó que esta Suprema Corte está interpretando de manera segmentada la Constitución, permitiendo que los mecanismos que la misma establece se entiendan de forma fragmentada, ya que el concepto y función constitucional del salario mínimo es remunerar a los trabajadores, no medir otros elementos útiles al Estado, siendo que, si se cambia el salario, por función constitucional se debe ajustar el resto del sistema, pero no al revés. Además, en caso de que la consulta sometida al sufragio popular alcance el cuarenta por ciento de la lista nominal, no desplaza de ninguna manera los procesos legislativos, sino que los órganos representativos se verán en la necesidad de incluir en sus agendas lo determinado ciudadanamente mediante la consulta popular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, respecto de la cual se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos,

Sesión Pública Núm. 114 Miércoles 29 de octubre de 2014

Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con salvedades, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Silva Meza con salvedades, votaron a favor.

Por tanto, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, por estar relacionada con una restricción de derechos humanos; Luna Ramos, por implicar un cambio a lo establecido en el artículo 123 constitucional y por incidir en los gastos del Estado; Zaldívar Lelo de Larrea por estar relacionada con una restricción de derechos humanos; Pardo Rebolledo por incidir en los ingresos y gastos del Estado; Aguilar Morales por incidir en los ingresos y gastos del Estado; y Sánchez Cordero de García Villegas por estar relacionada con una restricción de derechos humanos, se determinó que la materia de la consulta objeto de análisis es inconstitucional. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con salvedades, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Silva Meza con salvedades votaron a favor del proyecto original.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso que, dados los tiempos tan estrechos que impiden el procedimiento ordinario de retorno, el señor Ministro Cossío Díaz se haga cargo del engrose, el cual se formulará con el sentido de la mayoría y se circulará para su aprobación.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz aceptó lo propuesto por el señor Ministro Presidente Silva Meza y

Sesión Pública Núm. 114 Miércoles 29 de octubre de 2014

anunció que dejaría su proyecto original como voto particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con diez minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves treinta de octubre de dos mil catorce, a las diez horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.