

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 116
O R D I N A R I A
LUNES 3 DE NOVIEMBRE DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del lunes tres de noviembre de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, 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 y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión, el primero por licencia concedida y el segundo previo aviso a la Presidencia.

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 quince, celebrada el jueves treinta de octubre de dos mil catorce.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes tres de noviembre de dos mil catorce:

I. 4/2014

Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 4/2014, derivada de la solicitud formulada por César Octavio Camacho Quiroz y diversos ciudadanos, en relación con la modificación de la Constitución Federal para que se reduzca el número de diputaciones federales plurinominales de doscientos a cien y se eliminen las treinta y dos senadurías plurinominales. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“ÚNICO. Es inconstitucional la materia de consulta popular y la pregunta a que este expediente se refiere.”*

El señor Ministro ponente Franco González Salas realizó la presentación del asunto.

En cuanto a los precedentes, indicó que el aviso de intención refleja que la materia de la consulta consiste en que la ciudadanía manifieste si está de acuerdo con que se reforme la Constitución Federal para reducir el número de diputados federales y el de senadores por el principio de representación proporcional. Señaló que el Instituto Nacional Electoral, previo a verificar que se cumplió el porcentaje necesario exigido por el artículo 35, fracción VIII,

constitucional, remitió el expediente a esta Suprema Corte para resolver sobre la constitucionalidad de la solicitud.

Puntualizó que el proyecto se compone de cuatro considerandos relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a la materia de la consulta sujeta a revisión de constitucionalidad y al estudio de fondo. Recordó que la pregunta materia de análisis reza:

“¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?”

Refirió que, al no encuadrar la pregunta en algún otro supuesto de prohibición del artículo 35, fracción VIII, constitucional, el proyecto se centra en estudiar si recae en la materia electoral, para lo cual se desarrollaron los criterios de este Alto Tribunal en los cuales ha definido qué es materia electoral o no, en especial a partir de la reforma de mil novecientos noventa y seis que le otorgó la competencia en materia electoral vía la acción de inconstitucionalidad, especialmente en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, resuelto el ocho de julio de dos mil catorce, en la cual se consideró que, si bien la reducción de diputados de representación proporcional es de índole orgánica del Poder Legislativo, implica de manera indisoluble un tema electoral, en tanto que se vería reducida la participación de los partidos políticos y se afectaría la votación ciudadana sobre el grado de representatividad

deseado, además de que dicha disminución involucra los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en la medida que asegura que no exista sobrerrepresentación o subrepresentación.

Con lo anterior, el proyecto concluye que, en el caso, se trata de la materia electoral y, por tanto, no es susceptible de consulta popular, en términos del artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la Constitución General.

El señor Ministro Cossío Díaz compartió el proyecto y sus consideraciones porque el tema encuadra en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, constitucional, al referirse a la materia electoral pues, desde diversos precedentes emitidos en acciones de inconstitucionalidad y en una controversia constitucional, este Tribunal Pleno ha definido que, entre otras cuestiones, involucra la integración de los Congresos locales, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, en el sentido de que tienen la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional lo que, aunado a implicar una cuestión estructural, refiere a un tema electoral, pues la reducción del número de diputados de representación proporcional puede impactar en la participación de los partidos políticos y puede afectar la votación ciudadana sobre el grado de representatividad deseada, en la inteligencia de que no debe existir sobrerrepresentación o subrepresentación.

Para sustentar lo anterior, refirió a las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas, 21/2009, 14/2010 y a la controversia constitucional 114/2006 resueltas, respectivamente, en julio de dos mil catorce, en agosto de dos mil nueve, octubre de dos mil diez y agosto de dos mil siete.

Precisó que, tratándose de la consulta popular, la interpretación de las materias que no pueden ser objeto de ella debe ser la menos restrictiva respecto de los derechos humanos y, en el caso, se manifestó convencido de que la integración de los Poderes Legislativos, además de tratarse de una cuestión orgánica y estructural, es un tema eminentemente electoral, pues de ningún modo podría excluirse la participación de partidos y la afectación de los efectos de la votación ciudadana sobre el grado de representatividad.

Adelantó que se reservaría un voto concurrente para realizar algunas precisiones menores sobre el sentido de sus votos.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó a favor del sentido del proyecto, pero en contra de las consideraciones, relatando que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas, la mayoría convino en que la disminución del número de diputados en el Congreso de Durango involucraba un aspecto de naturaleza electoral, sin embargo, se pronunció personalmente por entender que dicha reducción no implicaba el tema electoral,

sino una cuestión de estructura meramente orgánica, a pesar de que la composición de todo Congreso derive de un proceso electoral.

Indicó que la interpretación de los supuestos de prohibición para las consultas populares deben analizarse casuísticamente y de manera estricta, de modo que se permita su viabilidad y no su automático rechazo, tomando en cuenta que se trata de un derecho humano reconocido a favor del pueblo de México.

Concluyó que, a partir del estudio del proyecto contenido en sus páginas nueve y diez, la materia de la consulta incide en la prohibición del artículo 35, fracción VIII, numeral 3, constitucional, relativa a los principios establecidos en el diverso artículo 40 constitucional, pues su propósito es mejorar el funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión con el fin de lograr un desarrollo democrático, lo que repercute en los principios de representatividad y participación política, por ejemplo, la integración de órganos legislativos, el sistema de distribución de votaciones frente a la representación y el pluralismo político.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas compartió la propuesta del proyecto, en tanto se refiere a la materia electoral pues, si bien es cierto que la composición de las Cámaras del Congreso de la Unión es una cuestión

orgánica, también es verdad que la integración de los órganos de gobierno que se conforman a través de elecciones populares tiene que ver con el sistema electoral y, sobre todo, con la representación política.

Resaltó que existen diferentes aspectos electorales que impacta la pregunta, como el régimen de partidos políticos, la distritación, la composición de las Cámaras, la forma como operan los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, así como los efectos del voto ciudadano sobre el grado de representatividad deseado, máxime que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas, este Tribunal Pleno se pronunció en el sentido de que la reducción de los diputados de representación proporcional es un tema de esa naturaleza, criterio al cual se adhirió, a pesar de que no se encontró presente al momento de tomarse esa decisión.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se pronunció en favor de la conclusión de la consulta, apartándose de las consideraciones pues, al momento de resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas, sostuvo que existe una diferencia entre el proceso electoral mismo, entendido como el conjunto de reglas y normas para establecer el procedimiento para que la ciudadanía ejerza su voto, y el diseño constitucional del órgano mismo, por lo que la materia electoral no puede abarcar dicho diseño por más que las Cámaras del Congreso de la Unión se integren a partir del voto popular, ya que las definiciones alusivas del

Tribunal Pleno han estado siempre vinculadas con las normas o procedimientos para el ejercicio del voto público.

Consideró que la materia de esta consulta popular encuadra en la prohibición del artículo 35 constitucional, relativa a tener por objeto los principios contenidos en el diverso numeral 40 de la Constitución, siendo que incluso el proyecto analizó ese punto y concluyó que el tema de la consulta no pretende modificar el carácter federal del Estado Mexicano ni su laicidad, amén de que tampoco pretende alterar el régimen representativo. Estimó que, en el caso, la disminución de representantes bajo el principio de representación proporcional, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, afecta al principio de representatividad contenido en el artículo 40 constitucional, ya que se altera la conformación de un órgano legislativo que está sustentado en dicho principio.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con el proyecto, dado que ha habido muchos precedentes en los cuales esta Suprema Corte se ha pronunciado respecto de lo que comprende la materia electoral, remarcando una diferenciación importante, consistente en que, tratándose del amparo, la materia electoral es una causa de improcedencia por lo que ésta se interpreta de manera restrictiva y, en cuanto a la acción de inconstitucionalidad, es un supuesto de procedencia, por lo que dicha materia se interpreta de manera amplia, ante lo cual la definición depende de qué tipo de control constitucional se ejerza.

Particularmente al caso, estimó que se presenta una situación semejante a la del juicio de amparo, en donde se le da una lectura restrictiva al concepto electoral, lo que encuentra una justificación constitucional. Consideró además que la materia de la consulta implica las prohibiciones de la materia electoral y de los principios del artículo 40 constitucional y, por otra parte, la intención del Constituyente fue el que no se pudiese modificar, por una vía de democracia directa, los principios para la cláusula democrática y sus dos subprincipios: el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió absolutamente con la consulta, pues en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 se definió la materia electoral, y si en esta consulta popular el tema es prácticamente idéntico, sólo que uno es a nivel federal y otro a nivel local, no habría posibilidad de cambiar el concepto para dar una dimensión distinta a la materia electoral, además de que dicha conceptualización ha permitido que las acciones de inconstitucionalidad sean viables en ese aspecto. Por ello, consideró que la materia de la consulta es electoral y, por mandato constitucional, no resulta viable.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó su conformidad con el proyecto, pues el artículo 35, fracción VIII, constitucional establece ciertas prohibiciones para llevar a cabo una consulta popular, siendo una de ellas la materia

Sesión Pública Núm. 116 Lunes 3 de noviembre de 2014

electoral, por lo que se debe analizar si la pregunta correspondiente implica o no dicha materia.

Recordó que, como resultado de muchos asuntos, este Tribunal Pleno ha determinado que, por materia electoral, deben entenderse disposiciones de carácter general o bien alguna situación relacionada con la integración de los órganos a través del voto popular. Por otra parte, se han presentado asuntos en los cuales se ha determinado que, tratándose del amparo, la materia electoral es restrictiva, además de que, con posterioridad a la disposición relativa de la Ley de Amparo, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, especializado para resolver esas situaciones y, por lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad, la materia electoral es una situación de procedencia, pues es la única posibilidad de analizar esas cuestiones, siendo ello competencia de esta Suprema Corte.

En el caso concreto, estimó que, desde la exposición de motivos de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y seis, se le ha dado un viso electoral a la decisión de instaurar un sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, pues el Constituyente valoró que crecería la Cámara en dimensión pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos políticos que la conforman, en especial a los minoritarios, pues no sólo ganarían espacio político en el ámbito nacional, sino también en el regional de la República, además de que propiciarían una creciente integración tanto del sistema mixto

Sesión Pública Núm. 116 Lunes 3 de noviembre de 2014

como entre mayoría y minoría, elevando el debate político y enriqueciendo la contienda electoral. Mismas consideraciones se contemplaron para la reforma electoral de mil novecientos noventa y tres, por virtud de la cual se propuso la ampliación numérica de la Cámara de Senadores, con el propósito de facilitar una integración pluralista.

Relató que en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 27/2013 se fijó el criterio atinente a que la reducción de diputados por el principio de representación proporcional se trataba de un problema electoral y, al presentar la consulta popular de mérito la misma problemática, se trata de una entonces de una restricción expresa por la Constitución para la realización de la referida consulta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza compartió el sentido del proyecto y sus consideraciones, respecto de las cuales puede articularse que, dada la alteración del sistema federal de representatividad que se pretende, las prohibiciones que se encuadran son la electoral, tema dilucidado en contenido y alcance por este Alto Tribunal desde mil novecientos noventa y cinco, así como la respectiva al artículo 40 constitucional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, la cual se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo

Sesión Pública Núm. 116 Lunes 3 de noviembre de 2014

en contra de las consideraciones, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cuarenta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a una sesión privada tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes cuatro de noviembre de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

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