

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 14
O R D I N A R I A
LUNES 8 DE FEBRERO DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con treinta y ocho minutos del lunes ocho de febrero de dos mil dieciséis, 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 Luis María Aguilar Morales, 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, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I. y Javier Laynez Potisek.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión por estar gozando de vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Período de Sesiones del año dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales 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 número trece ordinaria, celebrada el jueves cuatro de febrero del año en curso.

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 Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes ocho de febrero de dos mil dieciséis:

**I. 126/2015 y
Ac. 127/2015**

Acción de inconstitucionalidad 126/2015 y acumulada 127/2015, promovidas por los partidos políticos MORENA y Acción Nacional, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el seis de noviembre de dos mil quince, mediante Decreto 341. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 126/2015. SEGUNDO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 127/2015. TERCERO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 respecto al Decreto Número 343, publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el tomo III, número 69 extraordinario, del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 49, fracción III, párrafos cuarto y quinto; 54, fracción III, y último párrafo; y 139, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. QUINTO. Se declara la invalidez de los artículos 49, fracción II, párrafo cuarto, en la porción normativa que dice “la Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, así como las relaciones de mando entre éstos, con base en las disposiciones establecidas en la Ley General de*

Instituciones y Procedimientos Electorales”, y párrafo sexto, en la porción normativa que dice “los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral”; 49, fracción V, quinto párrafo, en la porción normativa que dice “sistemática y generalizada”; 57, primer párrafo, en la porción normativa que dice “en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio”, y Artículo Segundo Transitorio, en la porción normativa que dice “y para los efectos establecidos en el artículo 139 de esta Constitución, la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de dieciocho meses”, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en términos de los apartados VIII, X, XIII y XV de la presente ejecutoria, cuyas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo. SEXTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al apartado XI, relativo a los límites de sobre y sub representación en la conformación del poder legislativo local.

El señor Ministro Cossío Díaz subrayó que la accionante planteó la invalidez del precepto por considerar que el sistema de representación proporcional y mayoría

relativa en el Estado no se aviene a lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución General, ya que omite limitar la mezcla de mayoría relativa y representación proporcional. Recordó que este Tribunal Pleno ha resuelto múltiples casos similares.

Consideró que existe un modelo para el sistema federal y otro para el sistema local; sin embargo, externó duda respecto de si el precepto impugnado vulnera el modelo mixto dispuesto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, puesto que el texto es muy semejante a la disposición federal, para efectos de garantizar el mismo sistema. Independientemente de ello, estimó que el sistema mixto tiene dos características: 1) constituir un sistema de representación de votación efectiva y 2) permitir la compensación entre diputados de mayoría relativa y diputados de representación proporcional. Concluyó que, cuando no se establece un techo máximo del número de diputados —como los trescientos en el caso de los federales—, se imposibilita el mecanismo de compensación entre los diez diputados de representación proporcional y los quince diputados de mayoría relativa, siendo que el ocho por ciento previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, por sí solo no permite esta compensación, al menos que se establezca un límite tasado al sistema de representación proporcional.

Apuntó que lo anterior imposibilita la compensación entre los partidos políticos que han obtenido los diputados de mayoría relativa y su ajuste con los de representación proporcional. Adelantó que votaría, en principio, por la invalidez de la norma impugnada al no prever un máximo de diputados totales que un partido político puede obtener por ambos principios.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que no existen los sistemas mixtos puros, sino que se establecen condiciones que tienden a equilibrar los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Indicó que el sistema alemán, retomado en México, es predominantemente de mayoría relativa, en la inteligencia de que hay la posibilidad de que un partido político gane todos los distritos electorales por este principio y, por ello, es que la Constitución General previó ir limitando el número de diputados que un partido político podía tener por ambos principios, dada la realidad política de un partido hegemónico en nuestro país, en aras de evitar que por sí pudiera reformar la Constitución.

Respecto de lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz, estimó que, en el caso de Quintana Roo, no existe asidero constitucional para imponerle la obligación al Estado para que establezca un límite de diputados elegibles por ambos principios, como lo hay expresamente para el Congreso de la Unión.

La señora Ministra Luna Ramos compartió la inquietud del señor Ministro Cossío Díaz, en el sentido de que se planteó el problema consistente en que no se establece un tope como se prevé en el artículo 54 de la Constitución Federal, siendo que el proyecto responde que la disposición local no tiene por qué estar sujeta a las normas referidas al Congreso de la Unión, sino al artículo 116 de la Constitución General, el cual no establece límite alguno más que los de sub y sobrerrepresentación, sin señalar qué sucedería con el partido que obtuviera la mayoría de los distritos uninominales.

Coincidió con el señor Ministro Franco González Salas en que el sistema de representación proporcional no es puro ni en el mismo porcentaje respecto de otro lugar; sin embargo, nuestro sistema jurídico acepta la existencia de un sistema mixto —de mayoría relativa y de representación proporcional— tanto para el orden local como para el federal, con la finalidad de que los partidos políticos minoritarios tengan presencia y voz en el Congreso respectivo.

Reiteró que, en el caso concreto, el artículo 116 de la Constitución Federal no establece un límite de diputados que se obtengan por el principio de mayoría relativa, por lo que si, hipotéticamente, un partido político gana los diputados correspondientes a los quince distritos uninominales por este principio, al no existir tope alguno y dado que el Congreso de Quintana Roo se compone de veinticinco diputados —cada uno equivale al cuatro por ciento—, por ende, tendría la

expectativa de obtener dos diputados más por entrar en el límite de sobrerrepresentación del ocho por ciento. Estimó que ello iría en contra de los fines del principio de representación proporcional porque, aun cuando el artículo 116 de la Constitución Federal no establezca un límite — como en su diverso numeral 54—, se debe relacionar la votación total emitida con la sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales, además de que la finalidad de este principio consiste en evitar que un solo partido integre las dos terceras partes de un Congreso, para que no reforme la Constitución conforme a sus intereses, lo cual sucedería en el caso, conforme al ejemplo citado.

Por esas razones, se pronunció por la invalidez del precepto combatido.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto, coincidiendo con los argumentos del señor Ministro Franco González Salas.

Consideró que establecer un máximo expreso de legisladores por un principio no es consustancial al sistema de representación proporcional, puesto que, conforme al derecho comparado, existen distintos sistemas de representación proporcional, recordando que la evolución del sistema en nuestro país ha tenido diversas características, como el que a nivel federal no estaban acotados los distritos, por lo que de esto no podría derivar la invalidez del precepto impugnado.

En cuanto a que el artículo 54 de la Constitución Federal establece un límite de legisladores para el Congreso de la Unión, recordó que este Tribunal Pleno ha sostenido que las reglas previstas para la organización del Congreso General no son aplicables para los Congresos de los Estados, máxime que la Constitución General prevé un sistema específico para cada uno de estos órdenes. Al respecto, precisó que el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal garantiza, mediante los límites de sobre y subrepresentación, que funcionen los dos principios en los Congresos de los Estados y, en lo demás, les da libertad de configuración, en atención al principio del federalismo.

El señor Ministro Cossío Díaz concordó con la señora Ministra Luna Ramos en que el precepto distorsiona el principio de representatividad, independientemente de la discusión respecto de cuál es el número máximo de diputados.

En cuanto a lo precisado por el señor Ministro Franco González Salas, indicó que la conformación del Congreso de la Unión por trescientos diputados de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional tiene límites expresos, es decir, se trata del modelo del sesenta-cuarenta por ciento.

Aclaró que el problema en el asunto es si se garantiza el principio de representatividad simplemente con el establecimiento del ocho por ciento de sobrerrepresentación,

más allá de los distritos uninominales, estimando que de la norma impugnada no se desprenden los elementos de compensación entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, esto es, no se tasa el número máximo de diputados que puede tener un partido político, a diferencia de lo previsto para el Congreso de la Unión. En este sentido consideró que la norma en estudio viola el principio de representatividad y el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

El señor Ministro Laynez Potisek coincidió en los cálculos y las dudas precisados por la señora Ministra Luna Ramos, y consideró que, ante la posibilidad de tener un solo partido político diecisiete diputados, obtendría la mayoría calificada para reformar la Constitución, más allá de la mayoría simple para el quorum ordinario, por lo que, aun cuando la Constitución General no prevé un límite expreso de diputados, se vulnera la representación proporcional garantizada en su artículo 116, la cual tiene como objetivo permitir que las fuerzas minoritarias tengan representación en los Congresos locales.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena apuntó que el artículo 116 de la Constitución Federal otorga libre configuración para la conformación de los Congresos estatales con las únicas limitantes de la sub y sobrerrepresentación, lo que no sucedió con el Congreso de la Unión por disposición del diverso numeral 54, por lo que

cada entidad federativa puede ir decantando las soluciones pertinentes. Por ello, sostuvo el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea advirtió que el artículo 116 de la Constitución Federal, cuyo texto repite la norma impugnada, es claro en no establecer un tope al número de legisladores de mayoría relativa ni de representación proporcional, por lo que no se puede derivar la inconstitucionalidad del precepto en cuestión con un argumento de analogía respecto del Congreso de la Unión, regulado por el diverso numeral 54 de la Constitución General. Indicó que, aunque hubiera sido deseable que el citado artículo 116 estableciera un tope al número de legisladores, no sucede así, sino que deja un campo de libertad de configuración a los Estados, por lo que se reiteró por la constitucionalidad del precepto impugnado.

El señor Ministro Franco González Salas recapituló que el problema radica en: 1) encontrar una solución a que hubiere una sobrerrepresentación demasiado grande de un partido político que logre obtener el triunfo en todos los distritos de mayoría relativa y que, por ello y por el tope de sobrerrepresentación, logre tener una mayoría en el Congreso, en detrimento de los demás partidos —lo cual será materia de la siguiente acción de inconstitucionalidad relativa a la Ley Electoral de Quintana Roo—, y 2) un tope al número de diputados, estimando que se constituye por los ocho puntos porcentuales de la sobrerrepresentación prevista por el Constituyente Federal, sin precisar un límite

para ambos principios, dada la complejidad que ello implica por las diversas condiciones y tamaños de las Legislaturas de los Estados.

En ese contexto, apuntó que sería muy complicado discutir y fijar el límite razonable de diputados para evitar sobrerrepresentaciones en el sistema, aunado a que este Tribunal Constitucional no puede sustituirse a la voluntad del Constituyente Local, el cual, como en el caso, en su libertad configurativa estableció un sistema predominantemente mayoritario. Por esas razones, se mantuvo de acuerdo con el proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos concedió que existe libertad de configuración por parte de los Estados para determinar el sistema electoral que se quiera adoptar, pero no significa que puedan distorsionar el sistema adoptado, es decir, que rompan alguno de los principios constitucionales que garantizan elecciones limpias, equitativas y con reglas claras, ciertas y entendibles. Reiteró que, como explicó, en el caso concreto la norma permite que un solo partido político pueda tener la ventaja de una mayoría calificada en la conformación del Congreso, lo cual vulnera los principios que garantizan una elección limpia y de reglas claras, pues no se permite la representatividad.

Aclaró que, en su participación, no pretendió aplicar al caso el modelo previsto por el artículo 54 de la Constitución Federal, pues éste exclusivamente se refiere al Congreso de la Unión.

El señor Ministro Medina Mora I. suscribió lo argumentado por los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, en el sentido de que los principios que rigen esta libertad configurativa se recogen en el artículo 116 de la Constitución Federal, no así en su diverso 54, del cual no podría extenderse su interpretación por analogía. Apuntó que las circunstancias hipotéticas que aludió el señor Ministro Laynez Potisek son poco probables, además de que no las previó el Constituyente. Anunció voto en favor del proyecto.

La señora Ministra Piña Hernández señaló que, en las acciones de inconstitucionalidad 35/2000 y 13/2014 y sus respectivas acumuladas, esta Suprema Corte definió que los Estados tenían la obligación de integrar los principios de mayoría relativa y representación proporcional, pero con libertad de configuración para definir las cuestiones contingentes, siempre y cuando no se hiciera nugatorio el sistema electoral ni se afectara el acceso a los partidos que reflejaran una verdadera representatividad. Así, compartió los argumentos de los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz y Laynez Potisek, y anunció su voto por la invalidez del precepto impugnado.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que se trata de un caso de libertad configurativa de las entidades federativas sobre las bases establecidas en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal y que, de haberlo estimado así el Poder Reformador de la Constitución

General, habría incluido expresamente el tope de curules por ambos principios como un elemento más para garantizar la participación de las minorías en los Congresos de los Estados.

Recapituló que el argumento planteado por la accionante consiste en que la anterior Ley Electoral de Quintana Roo marcaba el límite del número de diputados en sesenta y cinco por ciento por parte de un solo partido político, lo cual se eliminó tras la reforma respectiva. Concluyó que, en el caso, la norma impugnada cumple cabalmente el artículo 116 de la Constitución Federal y, por ese motivo, votará a favor del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales concordó con las argumentaciones encaminadas a que el parámetro de la Constitución General no se infringe en el caso, puesto que ésta no prevé límites expresos al respecto, por lo que está en favor del proyecto.

En cuanto al artículo 54, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, observó que por “votación total emitida” se debe interpretar conforme a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y 67/2015 y sus respectivas acumuladas, esto es, que se refiere a la “votación efectiva”, es decir, descontando los votos nulos, por lo que propuso adicionar el estudio respectivo en el engrose correspondiente.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena modificó el proyecto para determinar que la expresión “votación total emitida” del artículo 54, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo debe entenderse conforme a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y 67/2015 y sus respectivas acumuladas, esto es, como “votación efectiva”, es decir, descontando los votos nulos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado XI, relativo a los límites de sobre y sub representación en la conformación del poder legislativo local, consistente, por un lado, en reconocer la validez del artículo 54, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y, por el otro, en determinar que el artículo 54, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “votación total emitida” debe interpretarse como “votación efectiva”, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado XII, relativo a la prohibición de

modificación de las listas de diputados durante el procedimiento de asignación por el principio de representación proporcional. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 54, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “y en respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía, las mismas no pueden ser modificadas por ninguna autoridad durante el procedimiento de asignación, derivado de que dicho orden de prelación se construye bajo parámetros partidistas previos y objetivos, que resulta fundamental para el ejercicio de la función parlamentaria”, al tenor de la interpretación conforme consistente en que la norma persigue, una vez efectuada la jornada electoral, finalizado el conteo e iniciado el proceso de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que las listas no se modifiquen —en su integración y orden de prelación— por las autoridades o por los partidos políticos, sin que ello conlleve aceptar que las asignaciones de diputados correspondientes sean irrefutables por cualquier motivo, sino que podrán ser impugnadas a partir de los medios previstos en la normativa local, y que la autoridad administrativa electoral deberá basarse en los demás requisitos de la ley —la fórmula y mecanismos de asignación de diputados por el principio de representación proporcional— para respetar los lineamientos constitucionales al momento de ejercer sus funciones, como el principio de equidad y de paridad de género.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que, en la preparación de la elección, el registro de las listas de candidatos ante la autoridad electoral es importante, en términos del artículo 159 de la Ley Electoral de Quintana Roo y, una vez registradas, pueden ser impugnadas tanto por los candidatos como por los partidos políticos a través de los medios de impugnación establecidos; después de que se realiza la jornada electoral, tras la cual se efectúan los cómputos de resultados y declaración de validez, y luego se asignan los diputados por el principio de representación proporcional de acuerdo a las listas previamente registradas.

En este orden de ideas, estimó incorrecto que la norma indique “derivado de que dicho orden de prelación se construye bajo parámetros partidistas previos y objetivos”, ya que las listas se construyen bajo parámetros legales, conforme al citado artículo 159. Asimismo, tampoco estimó cierto que “las mismas no pueden ser modificadas por ninguna autoridad durante el procedimiento de asignación”, puesto que, conforme al artículo 273 de la Ley Electoral de Quintana Roo, la autoridad administrativa, en el momento del reparto respectivo, tiene la obligación legal de verificar que las listas estén configuradas con los requisitos legales, pudiendo suceder diversas cosas, como el fallecimiento de un candidato o un problema de paridad de género.

Por estas razones, estimó que la norma no es acorde con los principios establecidos en la Constitución, por lo que votará por su invalidez.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena apuntó que, de leerse el precepto como una prohibición absoluta, tendría razón la señora Ministra Luna Ramos en su argumento, y recordó que, por esa razón, el proyecto propone una interpretación conforme en el sentido de que las listas válidamente pueden impugnarse antes y después, lo que mantiene armonía con el artículo 273 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que esta precisión del señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena debería estar plasmada en el párrafo ciento setenta y cinco del proyecto, para evitar confusión, en atención a que pudiera suceder alguna de las condiciones contingentes precisadas por la señora Ministra Luna Ramos.

La señora Ministra Luna Ramos adelantó que, de dársele ese entendimiento al precepto, en el sentido de que las listas pueden ser modificadas cuando se registran ante la autoridad administrativa y posteriormente en el momento de la asignación, no tendría inconveniente en votar en favor del proyecto.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena modificó el proyecto para agregar al párrafo ciento setenta y cinco que el precepto debe entenderse en el sentido de que las listas pueden ser modificadas cuando se registran ante la autoridad administrativa y posteriormente en el momento de la asignación, al tenor de la interpretación conforme que allí se precise.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con los señores Ministros Luna Ramos y Cossío Díaz en que es importante precisar el sentido de la interpretación conforme, pues lo contrario daría lugar a equívocos, por lo que se sumó al proyecto modificado.

La señora Ministra Luna Ramos propuso que esta modificación se refleje en puntos resolutivos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales instruyó al secretario general de acuerdos a que tomara nota de esta propuesta.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado XII, relativo a la prohibición de modificación de las listas de diputados durante el procedimiento de asignación por el principio de representación proporcional, consistente en reconocer la validez del artículo 54, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “y en respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía, las mismas no pueden ser modificadas por ninguna autoridad durante el procedimiento de asignación, derivado de que dicho orden de prelación se construye bajo parámetros partidistas previos y objetivos, que resulta fundamental para el ejercicio de la función parlamentaria”, al tenor de la interpretación conforme respectiva, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo

Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales acordó prorrogar la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cuarenta y seis minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la sesión privada, tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes nueve de febrero del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.