

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 36
O R D I N A R I A
JUEVES 27 DE MARZO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas del jueves veintisiete de marzo 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, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

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 treinta y cinco, celebrada el martes veinticinco de marzo de dos mil catorce.

Por unanimidad de once 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 jueves veintisiete de marzo de dos mil catorce:

I. 1/2014

Consulta a trámite prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 1/2014, promovida por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. La solicitud, materia de la presente consulta a trámite, es improcedente ante la falta de legitimación de quienes la formulan y, en consecuencia, debe desecharse de plano. SEGUNDO. Devuélvanse los autos a la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que se emita el acuerdo respectivo.”*

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en favor de la consulta, apartándose de algunas consideraciones y coincidiendo con la exposición de los señores Ministros Luna Ramos, Valls Hernández y Pardo Rebolledo.

Indicó que, en el caso, es efectivo el derecho de consulta popular previsto en el artículo 35, fracción VIII, constitucional, aun cuando en el momento en que se presentó la solicitud de mérito no existía legislación secundaria relativa, por lo que se deben atender los lineamientos constitucionales.

A partir del texto constitucional, concluyó que: 1) el Congreso de la Unión es el órgano rector para convocar las consultas populares, 2) la convocatoria requiere una

solicitud, en el caso, por ciudadanos que representen al menos el dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, 3) la verificación de este porcentaje corre a cargo del Instituto Nacional Electoral y 4) posteriormente, una vez comprobada la legitimación de los solicitantes, corresponde a la Suprema Corte resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, pero únicamente si se han agotado las etapas referidas, las cuales deben satisfacerse secuencialmente por ser los requisitos de procedencia condicionantes establecidos, pues se trata de un proceso con etapas sucesivas.

Recapituló que en el presente asunto no consta que el Congreso de la Unión haya verificado, con auxilio del Instituto Federal Electoral, si los promoventes cumplen el porcentaje exigido por la Constitución para su legitimación, sin embargo, los solicitantes acudieron a este Alto Tribunal para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia, por lo que, en atención a lo anteriormente reseñado, no está en posición de pronunciarse al respecto al no haberse cumplido las etapas precedentes, ya que el derecho de consulta popular no puede ser ejercido en contra de las disposiciones constitucionales de observancia obligatoria para este Tribunal Constitucional.

Por ello, consideró que la presente consulta a trámite debe desecharse únicamente respecto del pronunciamiento de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, sin ser tampoco procedente que esta Suprema Corte remita

el asunto directamente al órgano electoral porque eso corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión al ser el órgano rector del procedimiento de consulta popular y, por tanto, el referido desechamiento no afectaría el resto del trámite llevado ante dicho órgano.

Finalmente, agregó que el proceso se encuentra en trámite ante el órgano rector y que la remisión al órgano electoral no fue solicitada por los promoventes ante este Alto Tribunal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió en el sentido del proyecto, mas no con sus consideraciones y razones.

Recordó que los promoventes solicitaron a esta Suprema Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular respecto de la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, en términos del diverso artículo 35.

Señaló no compartir los argumentos del proyecto atinentes a que, en primer lugar, no existe eficacia directa de este tipo de derechos cuando el Constituyente los supedita a la expedición de una ley secundaria y, en segundo lugar, a que no tienen legitimación los ciudadanos para acudir directamente a este Alto Tribunal a solicitar el pronunciamiento respectivo, porque aun en el caso de que la propia Constitución remita a una ley reglamentaria la eficacia de los derechos fundamentales, no se puede aceptar que la

efectividad de estos derechos esté supeditada a que el legislador ordinario emita la ley relativa que los desarrolle de manera completa, máxime cuando los tribunales constitucionales tienen la obligación de dotar de contenido al núcleo esencial de los derechos humanos, dependiendo del derecho que se trate y del tipo de proceso.

Precisó que el proceso del artículo 35, fracción VIII, constitucional no requiere ley reglamentaria al ser puntual, por lo que la efectividad de ese derecho humano debe ser directa; determinar lo contrario vulneraría de modo grave la supremacía constitucional, así como la viabilidad, la realidad, la eficacia y la efectividad de los derechos humanos.

Consideró que el segundo argumento del proyecto debería matizarse, pues no se trata de un problema de legitimación de los ciudadanos promoventes directamente ante esta Suprema Corte, sino de que no se han cumplido los presupuestos constitucionales para que este Alto Tribunal se pueda pronunciar.

Por otra parte, estimó que no se puede dejar completamente el procedimiento de consulta popular en manos de las otras instituciones involucradas en él, porque todas las etapas del artículo 35, fracción VIII, constitucional son justiciables, ya que todas las omisiones de actividad de estos órganos, así como sus actos indebidos o inconstitucionales asimismo son impugnables, a pesar de que la participación atribuida a esta Suprema Corte en el

citado precepto constitucional no es técnicamente jurisdiccional.

Aclaró que, si bien es cierto que este Alto Tribunal no puede usurpar funciones que corresponden constitucionalmente a otros órganos mediante su actuación judicial, la consulta presentada no guarda el carácter de impugnación.

El señor Ministro Franco González Salas recapituló que el asunto deriva de una solicitud de un grupo de ciudadanos a esta Suprema Corte para declarar la constitucionalidad de una consulta popular presentada ante la Cámara de Senadores en términos del artículo 35, fracción VIII, constitucional, haciendo alusión a otros dispositivos legales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, considerando que los criterios sustentados por el Tribunal Pleno son suficientes para resolver el asunto.

Respecto del argumento contenido en la consulta referente a que al momento de presentar la solicitud al Senado ya había fenecido el plazo para que el Congreso de la Unión emitiera la ley secundaria del artículo 35, fracción VIII, constitucional, estimó que el Constituyente puede establecer restricciones y condiciones para el desarrollo y eficacia de un derecho constitucional, pues tiene por objeto que ese derecho se ejerza de manera más eficaz conforme al marco constitucional.

En cuanto a que la solicitud ante este Alto Tribunal se presentó al día siguiente a la del Congreso de la Unión, al no existir en ese momento la Ley Federal de Consulta Popular, se deberá aplicar lo establecido en la propia Constitución. Destacó que dicha ley federal reconoce en sus artículos transitorios la procedencia de las peticiones de consultas presentadas ante el Congreso de la Unión previas a la entrada en vigor de esta ley, brindándoles un tratamiento especial para salvar requisitos que, lógicamente, no se hubieran podido cumplir. Precisó que en la Cámara de Senadores se aprobó un acuerdo para seguir dando trámite a la consulta de cuenta.

Difirió del proyecto en cuanto a desechar la consulta por falta de legitimación de los ciudadanos promoventes porque no corresponde a esta Suprema Corte realizar una declaración en ese sentido, pues el órgano encargado del desarrollo y conclusión de las consultas populares es el Congreso de la Unión quien, en el caso, tras la verificación del Instituto Nacional Electoral (hoy todavía Instituto Federal Electoral) del cumplimiento del requisito de procedencia relativo a que el número de ciudadanos solicitantes debe representar al menos el dos por ciento del total de la lista nominal de electores, determinará lo conducente a dicha legitimación, sin que pueda impedir el desarrollo de la consulta una vez reunido dicho requisito.

Coincidió con lo expresado en intervenciones anteriores respecto de que, de acuerdo con las etapas

constitucionales del proceso relativo, la solicitud ante este Tribunal Pleno no se presentó en el momento adecuado, por lo que el desechamiento en este aspecto no impide el rumbo normal de la consulta popular por parte del Congreso de la Unión. Por otro lado, apuntó que la Constitución no establece expresamente a quién le corresponde solicitar a esta Suprema Corte la calificación de constitucionalidad de la materia de la consulta. Por esta razón y no por la falta de legitimación se debe desechar la consulta en estudio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza refirió que, durante la Novena Época y lo que ha trascurrido de la Décima, los diferentes señores Ministros Presidentes han formulado ocho consultas resueltas por el Tribunal Pleno, resaltando la dificultad de la determinación del trámite a seguir, en el caso, respecto de una institución constitucional de expresión altamente democrática como lo es la consulta popular de la reforma constitucional en materia energética.

Indicó que el proyecto refleja el criterio mayoritario de que el ejercicio de un derecho humano no debe depender de la emisión de una ley secundaria por parte del legislador, además de que identifica las etapas del procedimiento constitucional de su artículo 35, en el cual esta Suprema Corte se tiene que pronunciar sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Retomó el criterio mayoritario en cuanto a que se instruya a la Presidencia para que deseche la petición formulada por improcedencia en cuanto a la sucesión de

estas etapas, pero sin involucrar un pronunciamiento de fondo, lo cual ejecutaría por mandato del Tribunal Pleno.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán sintetizó las posturas contrarias al proyecto expresadas por los señores Ministros Sánchez Cordero de García Villegas, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena.

A partir de las intervenciones de los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Presidente Silva Meza y Valls Hernández, propuso eliminar del proyecto la parte relativa a la eficacia de los derechos humanos sin necesidad de la emisión de ley reglamentaria, puesto que todos ellos aportaron soluciones sin utilizar este argumento, asimismo retiraría la referencia a la Ley Federal de Consulta Popular, pues se publicó después de formulada la solicitud en estudio.

Refrendó su postura personal acerca de la eficacia de los derechos humanos contenidos en la Constitución que mencionó en la sesión pasada, en cuanto a los derechos de carácter individual y los de naturaleza colectiva, así como la intención del Constituyente de regular los procedimientos y mecanismos de la consulta popular con una ley reglamentaria.

Además, el punto resolutivo primero deberá indicar: *“PRIMERO. La solicitud, materia de la presente consulta a*

trámite, es improcedente y, en consecuencia, debe desecharse de plano.”

Sometió a consideración del Tribunal Pleno el proyecto modificado en los términos indicados.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos con reservas, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y reservaron su derecho de formular sendos votos particulares. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales y Valls Hernández reservaron su derecho de formular, en su caso, sendos votos concurrentes.

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 a sus intereses convenga, anunciando que ejecutaría el acuerdo correspondiente.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el asunto siguiente:

II. 3/2014-CA Impedimento 3/2014-CA, planteado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández respecto del

conocimiento de la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014 promovidas, respectivamente, por diversos integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“ÚNICO. Es infundado el impedimento a que este toca 3/2014-CA se refiere.”*

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el proyecto haciendo referencia a que el señor Ministro Valls Hernández manifestó que un familiar suyo desempeña un cargo en el Servicio de Administración Tributaria, por lo que pudiera estar impedido en términos del artículo 146, fracciones I y XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Indicó que el proyecto considera que el señor Ministro Valls Hernández no se encuentra impedido pues en las acciones de inconstitucionalidad no se afectan intereses personales pues, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, constitucional, constituye un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional y no para salvaguarda de derechos propios del accionante, con base en las jurisprudencias P./J. 129/99 y P./J. 32/2010.

Además, señaló que el Servicio de Administración Tributaria no es parte en las acciones de inconstitucionalidad a que este asunto refiere, en las cuales sólo se impugna una norma general, por lo que el vínculo familiar de mérito no causa impedimento al señor Ministro Valls Hernández.

Finalmente, modificó la redacción del punto resolutivo para quedar: *“El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no se encuentra legalmente impedido para conocer y resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014.”*

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se mostró de acuerdo con que el señor Ministro no se encuentra impedido.

Por otro lado, precisó que si bien existen las jurisprudencias citadas, el Tribunal Pleno también ha sostenido que en todo tipo de procedimientos pueden presentarse impedimentos, por lo que sugirió que el proyecto se centrara en el caso concreto.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo aclaró que el proyecto no tiene esa afirmación, sino que se retoman esos precedentes alusivos a que no se da una afectación de intereses particulares en una acción de inconstitucionalidad por tratarse de un control abstracto de constitucionalidad.

Puntualizó que en la consulta se hace referencia a la resolución de la controversia constitucional 16/2011, y que por petición económica de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, integraría el criterio que emanó de dicho asunto, la tesis P. XX/2013 (10a.) de rubro *“IMPEDIMENTOS EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EXCEPCIONALMENTE PUEDEN DECLARARSE FUNDADOS, ATENDIENDO A LAS*

PARTICULARIDADES DEL CASO Y A LA SALVAGUARDA DE LA MAYORÍA CALIFICADA REQUERIDA EN DICHOS MEDIOS DE CONTROL (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 119/2006)."

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de once votos.

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

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veinte minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día lunes treinta y uno de marzo 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.