

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 25 DE MARZO DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
1/2014	<p>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, promovida por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p>	3A57 ENLISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
MARTES 25 DE MARZO DE 2014**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 34 ordinaria, celebrada el lunes veinticuatro de marzo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta, si no hay alguna observación, les consulto si se aprueba en forma

económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA,**
señor secretario.

Continuamos, por favor.

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

**CONSULTA A TRÁMITE 1/2014.
PREVISTA EN EL PÁRRAFO
SEGUNDO DE LA FRACCIÓN II DEL
ARTÍCULO 14 DE LA LEY ORGÁNICA
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, PROMOVIDA POR EL
PRESIDENTE DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

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.

NOTIFÍQUESE: "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, ponente en esta consulta.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, el presente asunto corresponde a la consulta formulada por el señor Ministro Presidente sobre el trámite que debe darse a la solicitud que formularon un grupo de Senadores en su calidad de ciudadanos mexicanos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que decida sobre la constitucionalidad de la materia de la

consulta popular, relativa a la modificación de los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética, que previamente instaron ante el Congreso de la Unión.

En el proyecto que se somete a su consideración, luego de razonar la competencia de este Tribunal Pleno para atender consultas a trámite formuladas por su Presidente, se propone declarar improcedente la referida solicitud, ante la falta de legitimación de quienes la formulan.

La propuesta parte de lo manifestado por los propios promoventes, en el sentido de que, a la fecha en que presentaron su solicitud, no se había expedido la ley reglamentaria del artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante haber fenecido el plazo previsto para ello, y que por tal motivo, debía reconocerse la eficacia del derecho que la citada norma constitucional les confiere a los ciudadanos mexicanos para solicitar la emisión de una convocatoria a una consulta popular. Al respecto, se toma en cuenta que si bien, por regla general, la eficacia de un derecho fundamental no está sujeta a la emisión de las leyes ordinarias que incidan en su configuración, lo cierto es que este principio no es aplicable cuando el propio Poder Revisor de la Constitución expresamente la condiciona a la emisión de la ley reglamentaria respectiva, tal como aconteció en la especie, toda vez que la propia disposición constitucional en comento expresamente señala que las “leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción”. Ello se corrobora al tener en cuenta que el Constituyente Permanente expresamente destacó que la consulta popular debe introducirse mediante una adecuada regulación de los procedimientos y mecanismos que deben implementarse para su convocatoria, organización y

desarrollo, ya que de lo contrario –insiste– podrían generarse consecuencias adversas a la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático. Por ello, se considera que la ausencia de regulación del citado procedimiento a la fecha en que se formuló la solicitud que se analiza, no da lugar a estimar que los promoventes en su calidad de ciudadanos mexicanos estén legitimados para solicitar directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que decida sobre la constitucionalidad en la materia de una consulta popular, aun cuando previamente se haya instado ante el Congreso de la Unión la convocatoria relativa, máxime que es a este órgano legislativo al que constitucionalmente le corresponde formular la petición correspondiente.

Incluso se destaca en el proyecto que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil catorce, la intervención de este Alto Tribunal en el procedimiento relativo a la convocatoria de una consulta popular debe requerirse por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara del Congreso Federal, ante la cual se haya presentado la solicitud respectiva.

Por último, se precisa que a la misma conclusión se arriba aun cuando pudiera considerarse que los solicitantes actúan en su carácter de senadores de la República ya que de las constancias que anexaron a su solicitud no se advierte que alguno de ellos ostente el cargo de Presidente de la Cámara de Senadores y, en consecuencia, de su Mesa Directiva o en su caso, que éste les haya otorgado poder para actuar en su representación en términos de lo previsto en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Es menester informar a todos ustedes que, mediante escrito presentado ante esta Suprema Corte de Justicia, el pasado día veintiuno de marzo los promoventes sometieron a la consideración de este Tribunal Pleno la propuesta de pregunta a realizarse en la consulta popular.

De ser aprobado el proyecto que se propone, en el engrose respectivo se dará cuenta del mismo y se contestará en los términos que se responde a la medida cautelar solicitada en el escrito inicial, esto es, que atento al resultado del fallo, es decir, falta de legitimación, es innecesario pronunciarse sobre el contenido y constitucionalidad de la pregunta respectiva. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Lo pongo a la consideración de las señoras y señores Ministros. Como bien ha señalado el señor Ministro ponente, estamos en presencia de un trámite que no es ordinario, es una consulta a trámite que formula esta Presidencia a este Tribunal Pleno por conducto de un Ministro, a quien se le ha encomendado hacer un proyecto sometido a la consideración del Tribunal Pleno para desahogar esta consulta.

Esta consulta ha tenido sustento en los artículos 10, fracción XI y 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a través del cual, en virtud de tratarse de un tema dudoso, trascendental, como así lo señalan estas disposiciones, se solicita que el Tribunal Pleno resuelva sobre el trámite que debe proceder, fue turnado al señor Ministro Pérez Dayán, hace una propuesta en el trámite que esta Presidencia debe seguir en relación con el mismo, y está a la consideración de las señoras y señores Ministros.

No se trata solamente más que de resolver esta consulta en el tema específico del trámite a seguir. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Efectivamente, como usted lo señala con mucha claridad, la fracción II del artículo 14 dispone que cuando el Presidente de la Suprema Corte encuentre que algún asunto que ha sido sometido a la resolución de esta Suprema Corte tiene un trámite dudoso, se deberá hacer la consulta, y en el punto resolutivo primero de esta consulta que le correspondió desahogar al señor Ministro Pérez Dayán se está proponiendo desechar de plano esta solicitud, materia de la presente consulta.

Debo decir que no coincido con la propuesta que nos está formulando el señor Ministro Pérez Dayán. Tengo duda de —y lo digo con el mayor respeto porque son temas siempre muy complicados de deslindar— hasta dónde se está tramitando o resolviendo un tema de consulta o dónde se está llevando a cabo una incidencia respecto del fondo del asunto, creo que éste es un caso, pero ni siquiera lo planteo —desde luego como no podría ser de otra manera— en un sentido de reproche porque creo que a veces estas líneas son muy tenues o muy delgadas.

Cualquiera que sea el sentido que se está proponiendo, no coincido con que desechemos de plano esta consulta. Voy a proponer al final de mi exposición una solución alternativa, al menos para mí, y conforme a ella votaré, a menos que me convenza alguno de los compañeros de votar en un sentido contrario, porque veo el problema de una forma completamente distinta.

En la página primera del proyecto que se nos ha sometido a consideración, se nos informa que el cuatro de diciembre del dos

mil trece se recibió en esta Suprema Corte de Justicia un escrito firmado por los ciudadanos Manuel Camacho Solís, Alejandro Encinas Rodríguez y Mario Delgado Carrillo, insisto, señalándonos su calidad de ciudadanos y no la de legisladores federales que éstas tres personas ostentan.

En la página nueve del proyecto original dice que a este escrito, al que acabo de dar cuenta, se acompañó en copia certificada diverso escrito signado por el propio Manuel Camacho Solís, Alejandro Sánchez Camacho, Alejandro Encinas Rodríguez, Dolores Padierna Luna y Mario Delgado Carrillo, en el cual obra un sello de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y una razón que indica, y cito: “Recibí cajas que dicen contienen 1 millón setecientas sesenta y dos mil doscientos cuarenta y dos firmas. tres de diciembre del dos mil trece” y una rúbrica.

Lo que me parece que estamos enfrentando es un problema diferente; unas personas, en su calidad de Senadores, nos presentan un escrito y posteriormente acompañan un segundo escrito éstas y otras personas, todas ellas en su calidad de ciudadanos, y nos dicen que cuentan con un número grande, la cifra que acabo de leer, de firmas y que esas firmas, a su juicio, caen en el supuesto del artículo 35, fracción VIII, numeral primero, inciso c), de nuestra Constitución.

Creo que la manera correcta de resolver el problema no es pensando, como el proyecto lo propone, que una de dos: o no había ley al momento de la consulta y había que esperar la ley; o dos, que al haber ley, tienen que seguirse los trámites que dispone la ley porque son las dos propuestas que tenemos, pueden analizarse una u otra, me quiero referir de una buena vez a las dos para simplemente tener una sola exposición, y tratar de englobar la totalidad de los problemas.

¿Por qué creo que la primera consideración no es válida? Porque si bien es cierto que esta reforma constitucional entró en vigor el nueve de agosto de dos mil doce, y se estableció en el artículo segundo transitorio del decreto que se debería expedir a más tardar un año después, es decir, el nueve de agosto de dos mil trece, la ley reglamentaria; creo que la Constitución, en el sentido moderno en el que la hemos entendido todos los integrantes de esta Suprema Corte y también nuestros antecesores de hace varias Épocas para acá, tiene una aplicación directa, creo que no es posible decir que la Constitución no se aplica en un tema de derechos humanos de carácter político, sino a partir de lo que la legislación disponga.

Creo que una de las características del Estado moderno, y que insisto, los integrantes de esta Suprema Corte asumimos, es la aplicación directa de la Constitución; de forma tal que, si después de agosto del dos mil trece el Congreso de la Unión no había emitido una ley reglamentaria de esta misma fracción VIII del artículo 35, creo que esa omisión legislativa no puede correr en perjuicio de los ciudadanos que están solicitando una consulta a trámite.

En segundo lugar, es verdad que hay una nueva ley que fue emitida el día catorce de este mes, y que esta legislación está en vigor, pero creo que el problema no está en saber si esa legislación es aplicable y deja sin efectos la consulta, creo que lo que nosotros, y éste el sentido con el que yo votaré, tenemos que hacer es enviar al Instituto Federal Electoral, –próximamente Instituto Nacional Electoral, en la forma en que se están llevando las cosas, también a partir de las reformas constitucionales correspondientes– para que verifique el requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, ¿cuál es este

requisito? Que los ciudadanos; es decir, estos ciudadanos puedan acreditar ante el Instituto Nacional Electoral, contar con al menos el 2% de los inscritos en la lista nominal de electores.

En este momento no sé, y tampoco tengo por qué saberlo para efectos de la función que realizo, si 1 millón setecientos sesenta y dos mil doscientos cuarenta y dos firmas constituyen o no el 2% de los inscritos en la lista nominal de electores; ésta es una función que la Constitución le delega a otro órgano para efectos de conferirle legitimación en la pregunta a los ciudadanos que la están haciendo. Considero que la manifestación que se nos hace en el sentido de que las cajas que se acompañaron al Senado de la República contienen estas firmas, no digo que sean buenas ni digo que sean malas, simplemente no creo que tengamos nosotros la competencia para verificar ese elemento.

Consecuentemente, lo que me parece que debe hacerse en este caso, es: primero, enviar este asunto, y no en términos del punto resolutivo desecharlo de plano, a este Instituto Federal Electoral, o en su momento, al Instituto Nacional Electoral para que verifique si las firmas son de las personas que dicen ser, si esas firmas están validadas o no en términos de la legislación aplicable, y si ese número de personas, en caso de que todas las firmas fueran correctas, alcanzan el 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Creo que este es el problema previo a partir del cual se tiene que resolver este asunto.

Supongamos que el Instituto Nacional Electoral o el IFE en su momento determinara que se cumple o no este requisito, después vendrán problemas interesantes sobre saber si en términos del numeral 3º de esta misma fracción VIII, pueden ser objeto de consulta o no este tipo de temas, ya una serie de cuestiones de carácter sustantivo que por el momento no se

pueden realizar. Pero creo que la puerta de entrada, la legitimación para saber si es posible que estas personas en su carácter de representantes que acompañan un conjunto de firmas están o no legitimados, tiene necesariamente que plantearse en un primer momento ante estos institutos electorales, porque así lo dispone expresa y claramente la Constitución.

En ese sentido, y aquí es donde viene el matiz respecto a lo que corresponde hacer en estas consultas a trámite, votaré no porque se deseche de plano sino porque se remita la solicitud, el anexo y las cajas al Instituto para que proceda a hacer la calificación y, en su caso, se siga o no con el trámite correspondiente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Continúa a su consideración. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. También estoy en contra de la propuesta presentada por el Ministro Pérez Dayán. No creo que proceda desechar de plano el asunto, considero que se le debe de dar entrada al mismo.

Parto de dos premisas de las cuales no estoy de acuerdo con el proyecto. Preparé un documento, y me gustaría leerlo porque creo que las premisas son importantes ya que estamos por primera vez ante una nueva función de esta Suprema Corte que realmente no constituye una función jurisdiccional a la cual estamos acostumbrados.

Como se informa en el proyecto, los promoventes solicitan dos cosas a esta Corte: en primer lugar, calificar la constitucionalidad

de la consulta, al estimar que se han satisfecho los requisitos contemplados en el artículo 35, fracción VIII, constitucional, entre los que se incluye la solicitud previa al Congreso para proceder en tal sentido; y, en segundo lugar, suspender el procedimiento de reforma constitucional a los artículos 27 y 28 constitucionales en materia energética.

Para dar una respuesta de trámite a estas dos peticiones, el proyecto parte de dos premisas con las cuales no coincide. Al establecer la primera de las premisas, el proyecto argumenta que si bien se reconoce que por regla general la eficacia de un derecho fundamental no está sujeta a la emisión de las leyes ordinarias de desarrollo, esta regla no es aplicable cuando el Constituyente condiciona su ejercicio a la emisión de la ley relativa, como sucede en el caso.

No coincide con esta interpretación del artículo 35, fracción VIII, constitucional, pues estimo que no cabe encuadrar esta figura en la excepción a la regla general mencionada en el proyecto de la eficacia directa de los derechos constitucionales. En efecto, estimo que esta excepción a que hace referencia el proyecto no se surte por dos razones: la primera es la naturaleza del artículo 35, fracción VIII, constitucional como un derecho y no como una cláusula competencial potestativa para los poderes públicos.

El encabezado del artículo 35 constitucional disipa la duda sobre la naturaleza de la consulta popular, es un derecho de los ciudadanos; por tanto, es indiscutible que es un derecho de rango constitucional y que materializa la expresión de un derecho humano, pues se encuadra al interior de una de las divisiones materiales de éstos, los derechos políticos.

La jurisprudencia ha establecido que los derechos reconocidos en la Constitución, con la previsión de que en las leyes secundarias se reglamentará parte de su contenido, son exigibles aun ante la ausencia de éstas, pues se ha considerado que los derechos constitucionales, incluso los que requieren de una ley para su eficacia, no se pueden supeditar a la decisión del legislador ordinario de reglamentarlo, sino que pueden ser exigibles directamente.

Así, por ejemplo, la Primera Sala ha reiterado esta premisa recientemente en la tesis de rubro: “AMPARO DIRECTO ADHESIVO. LA NORMA CONSTITUCIONAL QUE LO PREVEÉ ES SUSCEPTIBLE DE APLICACIÓN DIRECTA DESDE EL 4 DE OCTUBRE DE 2011, NO OBSTANTE QUE AÚN NO SE EXPIDA LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.” En esta misma línea interpretativa, ha seguido el Pleno de esta Suprema Corte, según se deriva de la tesis de rubro. “ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES.”

Como se puede observar del contenido de ambas tesis, esta Suprema Corte ha establecido que los derechos constitucionales tienen eficacia directa sin excluir de esta regla aquellos reconocidos en normas constitucionales que prescriben al legislador su reglamentación en leyes secundarias.

En este sentido, no coincido con la conclusión del proyecto de que el numeral 7 de la fracción VIII del artículo 35 constitucional que establece que: “las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción”, sea condicionar de manera absoluta la tutela del derecho de los ciudadanos a la emisión de una ley secundaria, pues el vocablo “para hacer efectivo” no es lo mismo que “condicionar”, sino que desde mi perspectiva constituye un mandato al legislador para que mediante leyes secundarias se facilite y agilice el proceso de consulta popular, pero no tiene como propósito supeditar el goce del derecho a lo que disponga el legislador, pues ello volvería disponible para el legislador un derecho que pretende ser indecible e indisponible para éste, y suprimiría su carácter exigible, convirtiéndolo en un mero contenido programático.

Desde mi perspectiva, el numeral constitucional requeriría contener una manifestación textual más explícita y clara para que evidencie la voluntad del Constituyente de generar una excepción al principio de eficacia directa a los derechos, pues al emitir la norma, el Constituyente tenía conocimiento de que esta Suprema Corte ha sostenido qué expresiones similares no han impedido reconocer a derechos constitucionales eficacia jurídica directa, por lo que no cabe afirmar –desde mi punto de vista– como se hace en el proyecto, que es clara la voluntad del Constituyente de condicionar la eficacia del derecho a la emisión de una ley secundaria.

En segundo lugar, si bien reconozco que el artículo 35, fracción VIII, constitucional establece contenidos normativos heterogéneos, pues también establece reglas orgánicas y competencias necesarias para hacer valer el derecho de los ciudadanos, no estimo que ello sea un obstáculo para reconocer eficacia directa a la norma constitucional, pues como se reconoce

en el proyecto posteriormente, el precepto constitucional ya regula una estructura procesal completa, con fases ordenadas y articuladas para poder agotar su desarrollo con un grado suficiente.

En otras palabras, el precepto establece las instrucciones de su uso, incluso esta Suprema Corte en otras ocasiones ha establecido que no es obstáculo para el ejercicio directo de una competencia establecida en la Constitución en favor de aquella que no exista una ley secundaria que desarrolle el proceso respectivo, pues debe privilegiarse el principio de supremacía constitucional. Así lo dispuso este Pleno, por ejemplo, respecto a la facultad de investigación establecida previamente en el artículo 97 constitucional, para cuyo ejercicio ante la falta de una ley secundaria se emitió el Acuerdo Plenario 16/2007 para regular el procedimiento de la referida facultad constitucional.

Por lo tanto, contrario a lo sostenido por el proyecto, estimo que la figura de la consulta popular sí admite aplicación directa, por lo que esta Suprema Corte sí puede ejercer directamente la competencia establecida en el numeral 3 de la fracción VIII del artículo 35 constitucional consistente en resolver, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta; sin embargo, como se observa en el artículo 35, fracción VIII, constitucional, la participación de esta Suprema Corte está delimitada a ciertos supuestos procesales, por lo que, previo a determinar si se surte la competencia de esta Corte, es necesario referirse a la naturaleza del proceso respectivo y, en su caso, sobre las condiciones de legitimación activa para instar a esta Corte, lo cual es materia de un segundo grupo de premisas abordadas por el proyecto.

Así, la segunda de las premisas que aborda el proyecto que no comparto, afirma que aunque los promoventes, con las firmas de cierto porcentaje de la población, hayan solicitado al Congreso la convocatoria relativa y ella sea auténtica, no procede un pronunciamiento de la Corte sobre la constitucionalidad de la consulta, pues en todo caso es a este órgano legislativo al que le corresponde formular la petición correspondiente, para ello, el proyecto sostiene que la consulta se divide en dos etapas: una previa a la convocatoria, donde el Congreso de la Unión a través de sus Cámaras es el rector del procedimiento, en tanto es facultado para expedirla, y una posterior a cargo del ahora Instituto Nacional Electoral, por ser al que le corresponde la organización, desarrollo, cómputo y declaración del resultado de la consulta.

El proyecto también se apoya en el actual contenido de la ley reglamentaria de la norma constitucional vigente, pues ahí no se dispone el derecho directo de los ciudadanos de acudir a esta Corte, sino de solicitar el trámite al Congreso, quien desde esta perspectiva tendrá la rectoría del trámite.

No coincido con esta segunda premisa, pues desde mi perspectiva, no cabe extraer del precepto constitucional la afirmación de que existen dos rectores independientes del proceso de consulta popular, como es el Congreso de la Unión y el Instituto Nacional Electoral, pues ello implicaría suponer que el resto de órganos con derecho de participación en el proceso, incluidos los ciudadanos, carecen de la inherente prerrogativa de autoimpulsar el proceso y servir de contrapeso a los dos órganos mencionados del que gozan los órganos constitucionales bajo el principio de división de poderes.

En efecto, desde mi perspectiva, el artículo 35, fracción VIII, constitucional, no establece etapas fragmentadas con sujetos rectores, sino una sucesión de actos con participación de órganos que tienen el poder de autoimpulsar el proceso hasta su conclusión, lo que incluye la posibilidad de instar a otros Poderes para evitar que uno de ellos tenga en la práctica, un derecho de veto que se generaría si le reconociera el carácter de rector, quien tendría a su cargo la exclusivísima facultad de impulsar o no ese proceso.

Lo anterior tiene especial aplicabilidad cuando el trámite de consulta popular se insta en su modalidad obligatoria, como es cuando quienes inician el procedimiento son los ciudadanos, pues en este caso se deriva de la norma constitucional que el trámite a cargo de todos los órganos, incluida esta Corte, se vuelve obligatoria y no potestativa.

Sobre esta base, considero que el proceso de consulta popular no admite una fragmentación ni aislamiento de sus etapas procesales, al grado de sostener que esta Corte sólo está llamada a tener una participación de trámite en la primera parte a cargo de la rectoría del Congreso, quien puede decidir discrecionalmente en proceder o no, pues estimo que los otros sujetos pueden ejercer un contrapeso para evitar que el Congreso obstaculice la participación de los otros órganos.

Así, contrario a lo propuesto en el proyecto, considero que debemos partir de la existencia de un principio informador del procedimiento, consistente en el autoimpulso de los sujetos reconocidos en la norma constitucional, como potestad inherente para contrarrestar algún intento de los otros Poderes de obstaculizar la facultad de algunos de ellos.

Lo anterior; sin embargo, no me lleva a la conclusión opuesta e igualmente inexacta, desde mi opinión, que esta Suprema Corte se debe constituir en el órgano rector de todo el procedimiento, a quien se puede instar, sin más, por cualquiera de los sujetos legitimados en el proceso, para obligar a alguno de los otros a actuar en cierto sentido.

En este escenario interpretativo, una vez más generaría el desequilibrio de fuerzas y poderes participantes, desnaturalizando un proceso de participación democrática directa delicadamente diseñado por el Constituyente Permanente.

Por tanto, la conclusión a la que arriba se ubica en un punto intermedio, desde donde igualmente se niega que esta Corte tenga un papel pasivo limitado a responder a lo que el Congreso le requiera expresamente, así como que tenga un poder rector del procedimiento, más bien se reconoce que esta Corte tiene la prerrogativa inherente de evitar que otro Poder u órgano impida u obstaculice que ejerza su facultad de calificar la constitucionalidad de la consulta popular cuando se han reunido los requisitos jurídicos necesarios.

Esta posición intermedia se obtiene de la aplicación del estándar generado por esta Corte respecto al principio de división de Poderes, desde donde se ha reconocido una prerrogativa de los Poderes de la Unión para impulsar los procesos constitucionales, en los que participan como coactores y de contrarrestar aquellos que pretenden obstaculizar el ejercicio de facultades propias.

Al respecto, este Pleno ha establecido que la asignación de competencias a los Poderes no debe interpretarse como una división funcional que opere de manera rígida, sino de manera flexible, y que del reparto de funciones encomendadas a cada uno de los Poderes no constituyen una separación absoluta y

determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.

Bajo esta concepción interpretativa, este Pleno ha precisado el fin del principio de división de Poderes; a la luz de que los Poderes originarios deben proyectar sus facultades no jurisdiccionales, un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medidas de control recíproco limitado y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y preservación del Estado de derecho.

Incluso, en el tema de la legitimación procesal de controversias constitucionales, este Pleno ha establecido que es necesario dar aplicabilidad al imperativo de los pesos y contrapesos; así ha concluido que debe reconocerse la legitimación activa al órgano actor en una controversia cuando en su nombre no acuda quien está facultado para representarlo, pero promueve un miembro del órgano, que lo hace en interés de aquél y no uno propio; y de autos se desprende que existe un conflicto interno que genera la negativa del funcionamiento legitimado para acudir, lo cual se desprende de la jurisprudencia 53/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CONFORME A LA LEGISLACIÓN LOCAL APLICABLE EL SÍNDICO MUNICIPAL OSTENTA LA REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO, PERO DE AUTOS SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS TUVIERON SU ORIGEN EN UN CONFLICTO ENTRE ÉSTE Y UN FUNCIONARIO DEL AYUNTAMIENTO, EXCEPCIONALMENTE PROCEDE RECONOCER LA

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.”

Sobre la base de lo expuesto, mis conclusiones opuestas a las del proyecto son las siguientes: el grupo de ciudadanos y sus representantes tienen legitimación activa en la causa para solicitar que esta Corte resuelva sobre la constitucionalidad en la materia de la consulta, cuando estimen que han agotado los requisitos previos y su petición la hagan basar en el incumplimiento u omisión del Congreso de una obligación que se constituye en una condición necesaria para la procedencia a la referida calificatoria. Esta legitimación en la causa se basa en que los ciudadanos son sujetos participantes en el proceso, quienes conforme al principio de división de Poderes pueden impulsar el procedimiento a fin de lograr la realización del artículo 35, fracción VIII, constitucional.

No obstante, reconozco que existen dudas sobre la legitimación procesal de los promoventes, pues son Senadores que se ostentan como ciudadanos, sin poder determinar si acuden en representación del 2% de la lista nominal o en representación del Senado.

Sin embargo, contrario a la propuesta del señor Ministro Pérez Dayán, estimo que ello no da lugar al desechamiento de plano, sino a prevenirles con fundamento en el artículo 35, fracción VIII, constitucional, para que en un plazo razonable a determinar por este Pleno, desahoguen lo siguiente: primero, aclaren su legitimación y señalen si promueven ante esta Corte en representación de algunos de los sujetos legitimados en la citada norma constitucional, en específico del porcentaje de la ciudadanía a que se refiere al precepto constitucional o del Senado, del Congreso, o incluso por propio derecho; segundo, en caso de responder que vienen en representación del 2% de la lista nominal, acreditar los elementos que permitan presumir esta

representación; tercero, en caso de acudir en representación del Senado o del Congreso de la Unión, que acrediten los elementos de prueba de ello, en caso de afirmar que vienen en representación de ese Poder o de la Cámara respectiva, ante la negativa del órgano representante por un probable conflicto interno, exponer las razones y elementos de prueba que sustenten ese dicho.

Con base en el desahogo de esa prevención, la Presidencia de esta Corte tendría varias alternativas posteriores: primero, si no se desahoga la prevención, desechar de plano; segundo, si se desahoga y los promoventes señalan que acuden por propio derecho o en su calidad de ciudadanos, desechar de plano la petición por falta de legitimación; tercero, si se desahoga la prevención y se afirma que los promoventes acuden en representación de 2% de la lista nominal, entonces determinar si se han aportado elementos que puedan hacer presumir esa representación, en caso de ser positivo el análisis, dar trámite a la petición, en caso contrario desechar la petición.

En caso de responder en el sentido de que acuden en representación del Congreso del Senado, analizar el instrumento de representación o, en su caso, las razones y elementos de prueba que acrediten que al interior de esos órganos legislativos existe un conflicto que impida a quien está facultado acudir ante esta Corte, en cuyo caso también se debe de dar trámite a la propuesta, en caso contrario se debe desechar su petición. En caso de que con el desahogo de la prevención se determine que ha de darse trámite a la petición, notificar al Congreso de la Unión con la petición de los promoventes y de las pruebas aportadas para que aleguen lo que a su derecho convenga en un plazo razonable.

No obstante lo anterior, como se había precisado al inicio, los promoventes también solicitaron la suspensión del procedimiento de reforma constitucional a los artículos 27 y 28 constitucionales; sin embargo, esa petición debe negarse, desde luego, no sólo porque dicha reforma ya se haya aprobado, sino porque como se ha argumentado a lo largo de esta exposición, esta Corte no ejerce una facultad jurisdiccional, único contexto desde donde se pueden decretar medidas cautelares. Es cuanto, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Ortiz Mena. Señor Ministro Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor Presidente. Como todos sabemos, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece cuáles son las atribuciones del Presidente de la Suprema Corte, en la fracción II, segundo párrafo de dicho artículo, se establece lo siguiente, literalmente: “En caso de que el presidente estime dudoso o trascendente algún trámite, designará a un ministro ponente para que someta un proyecto de resolución a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que esta última determine el trámite que deba corresponder”.

Precisamente estamos en presencia de un caso como el previsto en esta fracción II del artículo 14; ésta es una consulta a trámite que resulta de que tres ciudadanos mexicanos, como tales, solicitaron a este Tribunal resolviera sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, relativa a la modificación de los artículos 27 y 28 de la Constitución en materia energética.

El señor Presidente de la Suprema Corte, al tener duda sobre el trámite a dar a esta solicitud, en función de que –como ya lo leía

el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena- el propio Constituyente Permanente estableció, el Poder Revisor de la Constitución, que este derecho sería efectivo, el de la consulta popular, hasta que hubiera la legislación secundaria; por ello, comparto el sentido y las consideraciones del proyecto del señor Ministro Pérez Dayán para desechar la consulta a trámite, toda vez que el derecho de los ciudadanos promoventes de participar en la consulta popular no es autoejecutable, sino que se ejerce como lo establece la misma Constitución dentro de un procedimiento; de tal manera, que es necesario que su ejercicio se regule a partir de una ley reglamentaria, y en este sentido es claro que los ciudadanos promoventes, cuando promovieron, carecían de legitimación para solicitar directamente a este Tribunal que se pronunciara sobre la materia de la constitucionalidad de la consulta popular, a la que ya me referí; toda vez que cuando se presenta la solicitud no había sido publicada aún la ley que regula el procedimiento. Es por esta razón que manifiesto mi intención de voto a favor del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Sergio Valls. Señora Ministra Olga María Sánchez Cordero, por favor.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, quiero iniciar mi participación señalando en forma por demás respetuosa que difiero totalmente del tratamiento y las conclusiones a las que arriba la consulta a trámite que somete a nuestra consideración el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, en tanto que tengo una óptica diferente para abordar la problemática que ahora se nos plantea.

En principio, es importante delimitar cuál es el alcance que tiene una consulta a trámite. Ya en otras ocasiones, como en el expediente varios 489/2010, este Pleno estableció que el objetivo primordial de este tipo de expedientes se circunscribe, primordialmente, que cuando el Ministro Presidente reciba un asunto que se ha presentado ante esta Corte y considera que su trascendencia así lo amerita y/o no tenga certeza de las disposiciones legales aplicables que deban seguir su trámite, lo puede someter a la consideración de este Tribunal Pleno para que sea este Tribunal quien establezca cuál es el trámite inicial que deba pronunciarse; así, en ese precedente se estableció que la determinación de este órgano colegiado podría derivar en alguna de las siguientes posturas: primero, rechazar la instauración de algún procedimiento; segundo, determinar que sea otra autoridad la que lo resuelve; o bien, tercero, dar curso legal a la cuestión planteada. En este último caso, el precedente señala que al ordenarse la apertura del expediente relativo no es dable anticipar simultáneamente alguna posible solución de fondo, pues la respuesta del Pleno a la consulta que le fue planteada, se debe limitar estrictamente a llevar a cabo el examen preliminar que pudiera haber hecho su Presidente, con el único propósito de definir cómo lo hubiera hecho éste, si deben o no ordenarse las diligencias necesarias para colocar el asunto en condiciones de ser resuelto.

Así, bajo las anteriores premisas, considero que debe existir una correlación entre lo que el señor Ministro Presidente solicita a este Pleno, y lo que éste a su vez decide; en el caso, qué trámite debe dársele a la petición formulada por diversos ciudadanos, en el sentido de que, cito textualmente: “sea este Alto Tribunal el que resuelva sobre la constitucionalidad de materia de la CONSULTA POPULAR SOBRE LA MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 CONSTITUCIONALES EN MATERIA

ENERGÉTICA, misma que fue solicitada en términos de lo establecido por la Carta Magna, ante el Congreso de la Unión”; aquí es en donde se sitúa mi primer disenso con el proyecto.

Con base en lo establecido por este Pleno, en una consulta a trámite, no podemos pronunciarnos sobre ningún aspecto que involucre cuestiones de fondo, de la petición propiamente dicha que se hace a este Alto Tribunal, incluidas, desde luego, las relacionadas con los aspectos de procedencia de la misma, como en el caso concreto lo es la legitimación de los promoventes de la petición, sino que únicamente debemos resolver cuál es el trámite que como Suprema Corte debemos dar a esa solicitud.

Ahora, partiendo de que esa es la materia de esta consulta, me permitiré exponer a continuación cuáles son los aspectos que, en mi opinión, deben regir esta decisión, y por consiguiente, definir cuál, a mí entender, es el trámite que debe darse a la solicitud que, en vía de consulta sometió a nuestra consideración el señor Ministro Presidente.

Por principio de cuentas, no debemos perder de vista que el antecedente inicial que dio origen a la petición materia de esta consulta es la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce al artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal, en la que, como decía el Ministro Cossío, se instituyó como un derecho fundamental de carácter político de los ciudadanos mexicanos el votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional; y en el mismo numeral se establecieron las bases a las que se encontraría sujeto el ejercicio de ese derecho fundamental, así como el procedimiento para hacerlo efectivo. Destaca en este punto que el artículo segundo transitorio del decreto de reformas, brindó al legislador ordinario federal el plazo de un año a partir de

la fecha de publicación para emitir la legislación secundaria que reglamente los elementos adjetivos o procesales que se deberán observar para el ejercicio del derecho fundamental.

Aquí cobra relevancia que el legislador federal, el nueve de agosto de dos mil trece, no había emitido la ley secundaria, sino que fue hasta el catorce de marzo del año dos mil catorce -hace unos cuantos días- que lo hizo; es decir, que a partir del diez de agosto de dos mil trece hasta el trece de marzo de dos mil catorce no existía en el orden jurídico mexicano una ley de carácter adjetivo procesal que regulara a detalle el procedimiento que la propia Constitución establece para el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos de solicitar la realización de una consulta popular, espacio de tiempo en el que el legislador ordinario federal incurrió en una omisión legislativa, en una competencia de ejercicio obligatorio, como lo informan los diversos precedentes de este Tribunal Pleno.

Ahora bien, dejando por el momento de lado el anterior punto, para la solución de esta consulta a trámite debe de tomarse en cuenta que: primero, el tres de diciembre del año dos mil trece, diversos ciudadanos presentaron ante la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado solicitud formal para que el Congreso de la Unión convocara a consulta popular en torno a la reforma de los artículos 27 y 28 de la Norma Suprema, publicada el veinte de diciembre del año dos mil trece. No obra en autos del expediente en que se actúa pronunciamiento alguno de la referida Presidencia de la Mesa Directiva.

Segundo, el diez de agosto de dos mil trece, se cumplió el plazo previsto por la reforma constitucional de nueve de agosto del año dos mil doce, en virtud de la cual el Congreso de la Unión debía expedir la legislación reglamentaria sobre dicha reforma, en el

caso, al artículo 35, fracción VIII, en materia de consultas populares.

Tercero, las iniciativas de reforma a la Constitución Federal de los artículos 27 y 28 se presentaron los días treinta y uno de julio y catorce de agosto, iniciativas a cargo de la Presidencia de la República, y veinte de agosto del año dos mil trece.

Cuarto, el cuatro de diciembre de dos mil trece se presentó un escrito ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación anexando copias certificadas a través de las cuales se solicitó a este Alto Tribunal resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta solicitada consistente en la modificación de los artículos 27 y 28 constitucionales en materia energética, previo a la realización de dicha consulta por el Congreso de la Unión.

Quinto, a la fecha de discusión de las iniciativas de reforma, análisis y dictámenes correspondientes, diez y once de diciembre de dos mil trece, ya se había presentado el escrito materia de la consulta por un grupo de Senadores en su calidad de ciudadanos, en donde se exhibieron firmas por las que ciudadanos solicitan al Congreso de la Unión que convoque a consulta popular la modificación de los artículos 27 y 28 constitucionales.

Sexto, la publicación de la reforma constitucional sobre los referidos artículos tuvo lugar el veinte de diciembre del año dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación.

Séptimo, finalmente, la Ley Federal de Consulta Popular se publicó en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil catorce.

De estos antecedentes se observa que durante el espacio de tiempo que existió la omisión de expedir la ley que ahora reglamenta la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal, es que se presentó al Congreso de la Unión una solicitud de consulta popular respecto de una reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales que a la postre fue emitida por el Constituyente Permanente, y al día siguiente de haberse presentado ante el Órgano Legislativo Federal, es que se solicita a esta Suprema Corte que resuelva sobre la consulta popular.

Para mí, en esta consulta a trámite debe establecerse que antes de determinar cuál es el trámite que debe darse a la solicitud ciudadana, es factible desarrollar cuál es el procedimiento que la Constitución Federal establece para tramitar una solicitud de este tipo, en la medida que si bien a la fecha que resolvemos ya fue expedida la Ley Federal de Consulta Popular, lo cierto es que cuando la solicitud fue presentada ante esta Suprema Corte, su trámite debía regirse directamente por las bases y disposiciones adjetivas que derivan de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal.

En el caso del proyecto que analizamos, si el Congreso de la Unión se encontraba en una omisión legislativa de ejercicio obligatorio, en virtud de que los artículos transitorios de la reforma constitucional del nueve de agosto del dos mil doce establecieron que debía expedirse la legislación correspondiente a más tardar a un año de la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, y de esta inferencia constitucional se sigue si un grupo de ciudadanos que dicen representar a por lo menos el 2% de la lista nominal consideraba que podían ejercer sus derechos políticos a través de la consulta popular y solicitar a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión que convocase a la

realización de dicha figura democrática sobre algún tema de trascendencia nacional, y no se encontraba una legislación que detallara formas y procedimientos, lo anterior no constituía un óbice que hiciera nugatorio el ejercicio del derecho político en cuestión, sino que, en todo caso, los requisitos y procedimientos constitucionales mínimos a cumplirse desde el diez de agosto del dos mil trece eran los contenidos en cada uno de los numerales e hipótesis de la propia fracción VIII del artículo 35 de la Constitución.

De otra forma, la omisión legislativa prolongada trastocaría el objeto y fin de la modificación constitucional sobre la consulta popular, esto es, la reserva de ley tampoco debía ser interpretada como una norma de carácter restrictivo que hiciera inoperante el ejercicio de los derechos políticos que comentamos.

Por lo anterior, debe arribarse a la conclusión de que a la fecha de presentación del recurso de los ciudadanos, el procedimiento constitucional, que no legal, consistía en:

A) Un conjunto de ciudadanos acudieron a la Cámara del Congreso de la Unión para solicitar que se convoque a una consulta popular relativa a la modificación a los artículos 27 y 28 constitucionales.

B) La Cámara del Congreso de la Unión debió remitir al Instituto Nacional Electoral las referidas firmas ciudadanas para que la institución electoral verifique si se reúne el porcentaje contenido en el inciso c) de la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

C) Una vez verificado el porcentaje, la autoridad administrativa electoral debe remitir al Senado de la República el informe relativo para que éste, a su vez, en caso de que el porcentaje

ciudadano haya quedado plenamente acreditado, solicite a esta Suprema Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad o no de la consulta pública; destaco que es hasta este momento que constitucionalmente este Alto Tribunal tiene intervención en el procedimiento de consulta popular.

D) En este orden, si esta Suprema Corte estima constitucional llevar a cabo la consulta ciudadana, es que la remitirá de nuevo al Senado de la República para que éste, a su vez, el Congreso de la Unión expida la convocatoria correspondiente, y finalmente, se remita al Instituto Nacional Electoral para que lleve a cabo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, misma que tendrá verificativo el día de la jornada electoral federal.

Bajo este contexto, respetuosamente, tampoco puedo aceptar la tesis que se contiene en la foja dieciocho del proyecto, consistente en que, por regla general no obstante que la eficacia de un derecho fundamental no está sujeta a la emisión de las leyes ordinarias que incidan en su configuración, lo cierto es que este principio no es aplicable cuando el propio Poder Revisor de la Constitución expresamente la condiciona a la emisión de una ley, lo anterior, en razón de que los derechos humanos presentan una eficacia autoaplicativa, aun cuando en determinadas condiciones, sea necesaria su operatividad técnica, a través de la reserva de ley.

En este sentido, el derecho fundamental de los ciudadanos mexicanos de participar en una consulta popular se instituye como un mecanismo participativo en lo que el Constituyente Permanente pretende que sea un sistema de democracia semidirecta que obedece a un complemento del sistema de representación política en los Estados democráticos de derecho.

Por un lado, algunos instrumentos del sistema interamericano reconocen que deben promoverse e impulsarse diversas formas de participación de la ciudadanía para fortalecer la democracia, y por otra parte, el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha estimado que estos mecanismos de democracia semidirecta tienen la finalidad de servir como un contrapeso contra los intereses minoritarios que intente prevenir que los intereses de los ciudadanos se plasmen en políticas públicas, y ofrecen un medio formal o institucional de controlar al Estado; la posibilidad de usar estos mecanismos sirve para prevenir que los representantes no se distancien de los ciudadanos, y por lo tanto, para reforzar el nexo entre representantes y representados; esto es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Nuestra Democracia”, en su primera edición.

Adicionalmente a las anteriores consideraciones, es necesario precisar que del contenido dogmático constitucional y legal de reciente aprobación, la figura en comento no prevé medidas cautelares de suspensión sobre actuaciones u omisiones que se verificaran en la labor ejecutivo-legislativa, y no podrían tener el alcance de realizarlo, en atención a que las características de la consulta popular no generan dicha suspensión sobre las actuaciones de las instituciones del Estado Mexicano, en contraste, la jurisprudencia en materia de amparo u otros mecanismos de control de constitucionalidad no es extrapolable al presente caso, pues se reitera, no nos encontramos ante un contencioso constitucional o un mecanismo de control abstracto, estudiamos una consulta a trámite.

Ahora bien, en un hipotético planteamiento de una consulta popular solicitada por ciudadanos que superara el examen de constitucional y trascendencia en su momento, y bajo las

condiciones porcentuales constitucionales, podría llegar a tener aspectos vinculantes para producir efectos derogatorios, modificatorios, o bien regulatorios, en relación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, es menester reiterar que en este momento en el orden jurídico mexicano no se puede decantar algún efecto suspensivo en cuanto hace a la presente consulta a trámite.

Por lo anteriormente expuesto, considero que el trámite que debe darse a la solicitud presentada ante este Alto Tribunal por diversos ciudadanos, y que es materia de este expediente, deberá remitirse a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para que en observancia de las bases y el procedimiento que derivan de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal, dé trámite a la solicitud que se formuló el pasado tres de diciembre del año dos mil trece. Éstas serían mis consideraciones y el sentido de mi voto, tal como lo señalé, y respetuosamente sería en contra de la consulta que nos propone el señor Ministro Pérez Dayán. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Continúa a su consideración. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Me quiero referir muy brevemente a las muy interesantes consideraciones que han sido expuestas por los señores Ministros que se han manifestado en contra de la ponencia.

Comienzo con dos cuestiones de forma, destacadas por el señor Ministro Cossío, en una de ellas expresa –y con razón– el hecho de que la solicitud presentada a esta Suprema Corte fue

formulada por ciudadanos, no Senadores. En efecto, tal cual lo hace constar el proyecto en la hoja inicial, se destaca que en su calidad de ciudadanos mexicanos, también es cierto que en hojas adelante se habla de su condición de Senadores, y precisamente se hace porque el escrito en el que hicieron esta solicitud, si bien comenzaron informando que lo hacían en su calidad de ciudadanos, lo firmaron en su condición de Senadores, aquí lo tengo, y lo leo: “Senador Manuel Camacho Solís, Senador Alejandro Encinas Rodríguez, Senador Mario Delgado Carrillo”, es por ello que se tomó la previsión de contestar en esa última parte del proyecto la condición de Senadores, bajo la perspectiva de la representación popular que significa un cargo de esa magnitud, y por ello, para no desfavorecer el principio de exhaustividad es que se tocó el tema, pero quiero destacar: se comienza precisamente como lo hace el escrito, en su condición de ciudadanos.

En un segundo apunte, el señor Ministro Cossío expresó no coincidir con el punto resolutivo al que él dio lectura expresando que no consideraba que este Tribunal Pleno pudiera desechar de plano esta consulta a trámite; coincido perfectamente con ello, y la verdad es que también lo afirmaré así, si no hubiera un segundo resolutivo que dice: “Devuélvanse los autos a la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que se emita el acuerdo respectivo”, esto es, el resolutivo primero, entendiendo el contenido de la consulta, expresa que debe desecharse de plano y en su resolutivo segundo precisamente instruye a la Presidencia de esta Suprema Corte, como lo dispone intrínsecamente la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a que se emita el acuerdo respectivo. Eso por cuanto hace a las observaciones simplemente de forma.

Nos proponía el señor Ministro Cossío Díaz, en lo que coincide la señora Ministra Sánchez Cordero, sobre la posibilidad de remitir el expediente al Congreso para que se siguieran los trámites de rigor.

No propondría yo eso en una consulta de esta naturaleza, porque nosotros no tenemos expediente alguno que remitir al Congreso. Realmente a nosotros no nos presentaron expediente alguno de consulta popular, no tenemos las cajas a las que él se refiere ni las firmas que se dice lo contienen, realmente la solicitud sólo se acompañó de un documento que sí es en el que se da cuenta de cajas, que es el que se presentó al Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, pero nosotros no lo tenemos, así que por eso, lamentablemente, no podría proponer devolver lo que no tenemos.

Se afirma en las intervenciones de los señores Ministros Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y de la propia señora Ministra Sánchez Cordero, que el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución no puede quedar supeditado a la regulación secundaria; también coincido plenamente con esta afirmación. En el proyecto se desarrolla precisamente este tópico y se dice que ésa es la regla general; sin embargo, el propio proyecto, de la mano del Constituyente, destaca los derechos de carácter individual frente a los derechos de naturaleza compleja o colectiva y es precisamente en este punto donde el Constituyente quiso decir: la efectividad de esto —desde luego entendiendo que no es lo que estime una, dos o tres personas, sino lo que el colectivo pretende— es que precisamente se regule y se desarrolle de la forma más ordenada que puede darse a través de una ley.

Es así, que llevo esto a la intervención de la señora Ministra Sánchez Cordero quien, dándonos lectura de un precedente de este Alto Tribunal respecto de una consulta a trámite, habló de las tres posibilidades que tiene como solución una consulta a trámite, y una de ellas fue rechazar la instrumentación o instrucción de un procedimiento que es precisamente lo que aquí se hace; sin embargo, no coincido en cuanto afirma que éste es un tema de fondo. Yo difiero de ello porque la legitimación no me parece que sea un tema de fondo.

En su propia intervención argumentaba la necesidad de que se analizara precisamente el procedimiento contenido en la Constitución y yo insistiría: gran parte del proyecto se apoya en el análisis de la Constitución respecto de las etapas que del artículo se desprenden y su propia regulación.

Y concluyo precisamente como ella lo dijo, que luego de que se acaba todo este procedimiento inicial de verificación y recuento de firmas, es que participa la Suprema Corte; quien pudiera poner un poco más de énfasis en las palabras que se contienen en la consulta a trámite, precisamente advertirá que no se está negando de ninguna manera la posibilidad, a la que la propia Ministra denomina derecho humano, de participar en una consulta.

Esta forma de participación democrática no es cuestionada en el proyecto, ni siquiera traída a tema, simplemente es el orden que se desprende de la Constitución respecto de la participación que deben tener, en función de un orden lógico y natural, cada uno de los actores conformados en este proceso de consulta ciudadana para llegar a un fin, a un resultado ordenado.

Es por ello entonces que, siguiendo el orden de las intervenciones, me permito concluir, simple y sencillamente, que creo: la presentación que he hecho del proyecto me sigue convenciendo muy a pesar de las interesantes y profundas reflexiones que han hecho los señores Ministros que me antecedieron en la palabra. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Desde luego, también leí el resolutivo segundo, pero me parece que no es una buena respuesta decir que, como hay un resolutivo segundo que manda esto al Presidente para que dicte el acuerdo, el sentido que le estamos dando al resolutivo primero no es un resolutivo de desechamiento.

Me pregunto, en caso de que se aprobara el proyecto del señor Ministro Pérez Dayán, ¿qué podría hacer el Presidente al dictar ese auto? Simple y sencillamente, desechar el asunto, porque eso es lo que el Pleno le estaría ordenando en la consulta a trámite; entonces decir que hay un segundo resolutivo, me parece que no resuelve, en absoluto, el problema.

En segundo lugar, también leí en las páginas nueve y diez del primer proyecto que se acompañó en copia certificada y estas cajas están en el Senado; desde luego también sé que están en el Senado. La propuesta que me parece está haciendo el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, la señora Ministra Sánchez Cordero y su servidor, no es que nosotros tomemos cajas, que desde luego no tenemos, y físicamente las mandemos o físicamente las llevemos, sino que le digamos al Senado, en términos de esta consulta, que mande las cajas al Instituto

Nacional Electoral o al Instituto Federal Electoral para que se lleve a cabo, en el caso del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y en el caso de la señora Ministra Sánchez Cordero, primero, la determinación de legitimidad de estas personas, creo que es un asunto importante; y, en segundo lugar, verifique si se cumple el 2% de las condiciones.

En tercer lugar, tampoco me parece que sea un elemento determinante el que las personas hayan firmado como Senadores; si el señor Ministro Pérez Dayán firmara un escrito diciendo que es ciudadano y firmara: Ministro Alberto Pérez Dayán, francamente, tratándose de un derecho político, supondría que se está planteando él como ciudadano y que simplemente está usando la denominación que tenemos del cargo público que ejercemos, y francamente en un caso de derechos humanos, no estaría suponiendo que hay una confusión; si me dicen los senadores, que lo son, también son padres de familia, también son contribuyentes, también son otras muchas cosas en su vida que están compareciendo con el carácter de ciudadanos, entendería que están compareciendo con el carácter de ciudadanos y no con el de Senadores, con independencia de la firma; sin embargo, todas estas cuestiones me parece que son realmente menores.

Creo que el proyecto, y mi diferencia con el mismo es, en lo que el señor Ministro Pérez Dayán considera que es ir de la mano del Constituyente o seguir, lo que él considera que es un orden lógico y natural, creo que la diferencia central de las visiones es si la Constitución aplica o no aplica directamente; si fuéramos a la expresión que él dice, una gran cantidad de derechos que tiene la expresión “derechos humanos en los términos que disponga la ley”, prácticamente los vaciaríamos de sentido, no estaríamos aceptando la supremacía constitucional, sino estaríamos

aceptando la supremacía legislativa, lo cual, con todo respeto, no podría aceptar.

Creo que la Constitución tiene una función normativa clara y autónoma del legislador, creo que los derechos humanos no se subordinan al legislador, creo que ésta es la diferencia central en las cosas.

Creo que ir de la mano del Constituyente es aceptar la plena validez y la plena eficacia de los derechos humanos, y creo que un orden lógico y natural de las cosas es tomar a la Constitución como Norma Suprema para desde ahí hacer el conjunto de acciones normativas que se tengan que hacer a partir de la validez de la Constitución y no invertir el procedimiento para suponer que sólo cuando exista la ley, la Constitución adquiere sentido; eso francamente no lo puedo aceptar, creo que ésta es la diferencia de fondo. Agradezco al señor Ministro Pérez Dayán sus comentarios, pero no puedo compartir ninguno de ellos. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Señora Ministra Sánchez Cordero, había señalado para una aclaración.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, gracias, señor Ministro Presidente. Lo que pasa es que ya el señor Ministro Cossío Díaz me dejó sin materia, él tomó la palabra y dio respuesta puntual. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Bien, han solicitado el uso de la palabra el señor Ministro Pardo Rebolledo, la señora Ministra Luna Ramos,

el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, se las concederé en ese orden al regresar de un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuamos. Señor Ministro Pardo Rebolledo, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, quisiera expresar las razones por las cuales coincido con el sentido del proyecto.

Quiero empezar refiriendo que coincido con los compañeros que han planteado como cuestionable la circunstancia de hacer depender la vigencia de este derecho previsto en la Constitución a la expedición de la ley secundaria correspondiente, sin dejar de reconocer, como lo hace el proyecto, que en este caso que el propio Constituyente Permanente sujetó la eficacia de ese derecho a la expedición de la ley secundaria; sin embargo, creo que, y en eso coincidiría, no podemos supeditar la vigencia del derecho previsto en la Constitución a la expedición de la ley secundaria correspondiente; sin embargo, me parece que el proyecto se sostiene aun eliminando esta consideración, porque el proyecto si bien hace el análisis en relación con la circunstancia de que no se hubieran expedido las leyes, que en términos del propio artículo 35, fracción VIII, numeral 7, dice: “Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción”; no obstante que hay un estudio detallado respecto de este punto, también hay otro, en donde como lo decía el Ministro ponente: “atendiendo al texto directo de la Constitución, se llega a la conclusión de que en este caso los

promoventes carecen de legitimación para presentar la solicitud como lo hicieron”. Es por ello que comparto el sentido del proyecto, apartándome de las consideraciones relacionadas con la necesidad de la expedición de la ley secundaria para que el derecho tenga vigencia.

Quisiera recordar que, en este caso, en el propio proyecto viene transcrito el escrito inicial de los promoventes, en la página dos; en primer lugar dice: “Los que suscribimos el presente instrumento en nuestra calidad de ciudadanos mexicanos”, creo que no se ostenta ninguna representación, ni habría necesidad de hacer requerimiento para que se aclarara el punto, porque me parece que es clara esta determinación.

Establece: esta petición que se presenta se da en el marco de una consulta que ya fue presentada ante la Mesa Directiva del Senado en el presente caso; es decir, este procedimiento de la consulta popular inicia, según los precedentes que se narran en este escrito, el día tres de diciembre de dos mil trece; en esa fecha, se señala en el escrito: se presentó ante la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado, solicitud formal para que el Congreso de la Unión convoque a consulta popular la reforma de los artículos 27 y 28 constitucionales, en términos del artículo 35, fracción VIII, numeral primero, inciso c). Ese es el contexto, ya hay un procedimiento iniciado respecto de la consulta popular de esta reforma constitucional.

¿Qué sucede? Que se alega en el propio escrito que no se ha expedido la ley secundaria respectiva, y entonces no está prevista en una ley el procedimiento que debe seguir esta solicitud. Y la petición concreta que se hace a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no es en el sentido ni de que regule el procedimiento, ni que se haga cargo de ese

procedimiento, ni que indique cuáles son los pasos que se deben de seguir. La petición concreta que hacen los solicitantes a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es que se califique la constitucionalidad del tema de la consulta en términos del artículo 35, fracción VIII, numeral 3º *in fine*. Leo de esta transcripción el punto sexto del escrito inicial, dice: “Al no existir atribución expresa para ningún órgano del Estado de realizar la solicitud de examen de constitucionalidad previsto por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3º *in fine*, los ciudadanos abajo firmantes, en ejercicio de los derechos consagrados por nuestra Constitución, solicitamos a este Máximo Órgano Jurisdiccional, lleve a cabo el análisis ordenado en el ordenamiento referido”.

Así es que, me parece que el análisis que se puede hacer, por lo menos el que hace su servidor para poder intentar diseñar una lógica en este procedimiento, parte de la interpretación directa del artículo 35, en su fracción VIII; este artículo 35 establece -como ya se ha comentado- como derecho del ciudadano, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. ¿Cuál va a ser el procedimiento? Por lo menos las líneas que marca nuestro texto constitucional: primero, serán convocadas por el Congreso de la Unión; y en este punto coincido con la afirmación que se hace en el proyecto en el sentido de que el Congreso de la Unión tiene la rectoría de este procedimiento, porque es el encargado de convocar -ya iremos viendo los siguientes pasos-; primero, serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República, el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o -que es el caso que tenemos en estudio- c) los ciudadanos en un número equivalente al menos al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Estos requisitos son de previo análisis; es decir, ya lo señalaba incluso el señor Ministro Cossío, para que pueda darse trámite a la consulta popular es necesario verificar que se cumple con los requisitos del inciso c) de la fracción VIII, y esto es que los ciudadanos que hagan la solicitud representen al menos el 2% de la lista nominal de electores, y desde luego, en el propio artículo 35, fracción VIII, se establece qué no podrá ser objeto de consulta, dice: “No podrán ser objeto de consulta la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución, los principios consagrados en el artículo 40 de la misma, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta”. Y a continuación se señalan las facultades que tiene el Instituto Nacional Electoral en relación, en primer lugar, con la verificación del requisito previsto en el inciso c), del 2% de la lista nominal de electores, y lo que es propiamente el desarrollo, organización y resultados de la consulta popular.

Con base en este dispositivo constitucional, llego a la conclusión, también como ya se mencionaba, creo que lo mencionaba el señor Ministro Gutiérrez, que sí hay un proceso o una sucesión de eventos que están previstos en este artículo: primero, desde luego la solicitud; si es el caso de que sea una solicitud por parte de ciudadanos, verificar el requisito del 2% de la lista nominal; me parece, por lógica, que es un requisito que tiene que verificarse antes de cualquier otro paso. Si en este caso no ha habido ese paso de verificación de este requisito, creo que no podemos pasar al siguiente que sería el de la calificación de la constitucionalidad del tema de la consulta por parte de esta Suprema Corte de Justicia; no está en el expediente, pero

entiendo que esta solicitud, al haberse presentado desde diciembre del año pasado, dos mil trece, fue recibida por la Cámara de Senadores, y se le dio un trámite sin esperar a que se expidiera la ley secundaria respectiva, o sea, se diseñó o se le dio el trámite de acuerdo con los lineamientos que establece este artículo constitucional, lo desconozco, no es el momento de analizar ese procedimiento que se instauró, pero creo que se actuó en esta idea de no hacer depender la eficacia de este derecho a la expedición de la ley secundaria.

Así es que estamos en una consulta popular –digámoslo así– en trámite, porque se inició desde diciembre de dos mil trece; se presentó la solicitud, la Cámara de Senadores estableció un procedimiento que –entiendo yo– se estará siguiendo, y antes de que se cumpla el requisito, o la verificación del requisito del 2% de la lista nominal, tres ciudadanos mexicanos solicitan a esta Suprema Corte de Justicia que se pronuncie sobre la constitucionalidad del tema de la consulta; y me parece, en primer término, que no están legitimados tres ciudadanos mexicanos para venir a pedir a la Suprema Corte de Justicia que lleve a cabo esa acción porque, en primer lugar, del texto constitucional no se desprende, porque entonces cualquiera de los que integran ese 2% de la lista nominal de electores podría venir a la Corte en el momento en que quisiera a solicitar que se hiciera la calificación de la constitucionalidad de esa consulta, creo yo, alterando el orden lógico de esa sucesión de eventos que tienen que irse dando para poder establecer este proceso correspondiente.

Así es que, me parece que –como decía– el proyecto se sostiene aun sin el análisis de la expedición o no de la ley secundaria.

Creo que estamos en presencia de un proceso de consulta popular en trámite, no creo que fuera el caso de que nosotros ordenáramos la remisión de este escrito ni al Congreso de la Unión ni al Instituto Nacional Electoral, porque, insisto, no es esa la función de esta Suprema Corte de Justicia y no es eso lo que están solicitando las personas que presentaron este escrito, lo que están solicitando es única y exclusivamente que nos pronunciemos respecto de la constitucionalidad del tema de esta consulta popular.

En primer lugar, coincido con el proyecto en el sentido de que no están legitimados para hacer esa petición, y además no es el momento oportuno dentro de la sucesión de etapas de ese proceso previsto en la Constitución, para llevar a cabo esa calificación que se solicita. Así es que, insisto, no creo que nosotros debamos asumir el carácter de rectores de ese procedimiento y mandarlo a quien nosotros estimemos y vigilar o impulsar ese procedimiento, porque la Suprema Corte tiene una intervención perfectamente definida en el texto constitucional, y desde luego que tiene que darse un requisito previo, insisto, con la calificación o verificación del requisito de la consulta presentada por ciudadanos que sean de al menos el 2% de la lista nominal de electores.

Bajo esa perspectiva, comparto los razonamientos que vienen en el propio proyecto en donde se recogen estas ideas. En realidad, decía yo, el proyecto trae argumentos que pueden sostener el sentido del mismo sin hacer referencia a la circunstancia de que el último punto de esta fracción estableciera que la efectividad del derecho dependiera de la expedición de una ley secundaria.

En la página veinte del proyecto se concluye: “Es claro que la circunstancia de que un número específico de ciudadanos estén

en aptitud de solicitar al Congreso de la Unión que convoque a una consulta popular sobre temas de trascendencia nacional no los legitima para incidir activamente en el procedimiento respectivo y pedir de manera directa a este Alto Tribunal que decida sobre la materia de una consulta, por auténtico que ello resulte, ya que la facultad conferida constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir la convocatoria respectiva conlleva necesariamente la facultad de requerir a los órganos del Estado que deban intervenir previamente a su emisión, las actuaciones, determinaciones o pronunciamientos que la Carta Suprema les asignó expresamente; y me parece que este es el argumento central de la solución a esta consulta, tal vez yo le agregaría que dentro de la sucesión de etapas o de eventos no es el momento adecuado para que esta Suprema Corte se pronunciara en relación con la calificación de la constitucionalidad del tema de la consulta.

Así es que, por estas razones comparto el sentido del proyecto, aunque me separaría de buena parte de la argumentación que contiene el mismo. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. De la solicitud de intervenciones, corresponde a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos tomar la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Muchas gracias, señor Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, quisiera manifestar que en este asunto también estoy a favor de la propuesta de la consulta; y también en desacuerdo con algunas de las argumentaciones que en el proyecto se están manifestando, y quisiera señalar cuáles son las razones por las que me apartaré de algunos de los argumentos que se señalan, o

bien, si es que en el engrose se hacen algunos cambios, lo dejaré para reserva de un voto concurrente.

Como todos ustedes saben, el nueve de agosto de dos mil doce se reformó la Constitución en su artículo 35. Esta reforma a la Constitución, lo que estableció en su fracción VIII, fue precisamente la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos podamos llevar a cabo una consulta popular; esta consulta popular establece que pueden solicitarla tres sujetos legitimados; el primero de ellos, se dice que puede ser solicitada al Congreso de la Unión, y aquí ya encontramos una primera situación, ¿quién va a manejar la consulta popular? El Congreso de la Unión, se dice: “Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) El Presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley”. Éstos son nuestros tres sujetos legitimados para poder hacer uso de la solicitud de convocatoria al Congreso de la Unión para que se lleve a cabo una consulta.

En el caso de que la solicitud se trate del Presidente de la República o del equivalente al 33% de los integrantes de las Cámaras, el problema quizás se simplifica un poco, porque para efectos de que se apruebe que el Congreso realice esta convocatoria, lo que se está estableciendo nada más es que tendrá que ser aprobado por la mayoría de las Cámaras, dice: “Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión”. Entonces, con que se apruebe por esa mayoría, se entienden legitimados, y siempre y cuando estén en el porcentaje requerido, o bien se trate del Presidente de la República.

Lo que establece una diferenciación es el tercer supuesto, es decir, el número de sujetos que pueden en un momento dado solicitar esto, que son los ciudadanos donde nos dice que tiene que ser cuando menos el 2% de los que se encuentren en la lista nominal.

Y aquí, la propia Constitución nos está estableciendo una situación: ¿cómo vamos a saber que estos sujetos están cumpliendo con el requisito del 2%? En el punto cuatro dice: “El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados”.

Entonces, para que sepamos si realmente se cumple con el requisito del número de ciudadanos que está solicitando la consulta, equivale al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores, hay que solicitar el auxilio del INE o del IFE en este momento.

El artículo constitucional además nos dice cuáles son los derechos que no pueden ser materia de la consulta, que en este caso no hace falta, pero además señala una función para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dice: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realiza el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de consulta”; entonces si nosotros vemos, es un procedimiento en el que podemos participar los ciudadanos, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; y, desde luego, una institución como el INE que es un organismo constitucional autónomo.

Entonces, en este procedimiento complejo donde se le da intervención a diferentes autoridades del Estado Mexicano, si bien es cierto que en el numeral 7o. se está determinando: “Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción”, lo cierto es que en el momento en que un grupo de ciudadanos hace la solicitud de esta consulta, todavía no había ley, porque esto se lleva a cabo el tres de diciembre de dos mil trece, esta solicitud al Congreso de la Unión de que se convoque a la consulta, y la ley no se había expedido.

No obstante que debo mencionar, el artículo segundo, creo que ya el señor Ministro Cossío lo había mencionado, el artículo segundo transitorio del decreto que estableció la reforma a este artículo 35, determinó que había un año para expedir la ley reglamentaria correspondiente; sin embargo, el término se venció y no se expidió la ley respectiva. Esto habría sido el nueve de agosto de dos mil trece; sin embargo, el tres de diciembre de dos mil trece ya se estaba presentando una solicitud de que se llevara a cabo la consulta respectiva, y esto ya han hecho los señores Ministros, el señor Ministro ponente, y muchos de los que me han antecedido en el uso de la palabra, los pormenores de quienes lo han promovido, en qué sentido, si son Senadores de la República, pero independientemente de eso, lo que debemos entender es que vienen en su carácter de ciudadanos, porque si vinieran en su carácter de Senadores de la República, entonces no estarían en el supuesto del inciso c), estarían en el supuesto del inciso b), y ahí la idea tendría que ser que tendrían que acreditar que tienen el 33% de la Cámara a la que corresponden, pero no es el supuesto, el supuesto es el inciso c). El supuesto es que vienen en calidad de ciudadanos, y que presentan un número considerable de firmas de personas que están junto con ellos solicitando que se convoque a esta consulta.

Entonces, sobre esta base, la primera pregunta que se formula, incluso en el proyecto del señor Ministro Pérez Dayán, es: no hay ley, ¿tenemos que esperar a la ley o no para aplicar la reforma constitucional?

Recuerden que nosotros hemos tenido en este Pleno diferentes asuntos en los que hemos analizado cuándo procede aplicar directamente la reforma constitucional, aun cuando no se encuentre todavía emitida por el Poder Legislativo la ley reglamentaria respectiva, y tenemos muchos ejemplos, algunos de ellos es, por ejemplo, cuando se estableció la posibilidad de impugnar la acción penal; no había una ley para determinar esta situación, me parece que el señor Ministro Alfredo Gutiérrez hizo referencia a esta situación, tenemos jurisprudencia en ese sentido, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo: “Aun cuando no exista una ley que determine cuál va a ser el medio para impugnar el no ejercicio de la acción penal, no importa, la podemos aplicar de manera directa, y el medio para regular esta situación será el juicio de amparo”.

Tenemos divergencia de criterios entre las Salas, en cuanto a la aplicación de la reforma constitucional, de los artículos 103 y 107 y la aplicación de la nueva Ley de Amparo, en cuanto a que todavía no se había emitido esta ley, se había determinado por alguna de las Salas que podía aplicarse directamente la Constitución, aun cuando no tuviéramos Ley de Amparo; nuestra Sala –a la que pertenezco– opinó lo contrario, y opinamos que no era de aplicación inmediata la reforma constitucional, porque el propio Constituyente en el artículo transitorio respectivo determinó que la vigencia de esa reforma era de ciento veinte días después de su publicación, porque justamente fueron ciento veinte días lo que se le dio al Legislador para que emitiera la nueva Ley de Amparo, no se emite la nueva Ley de Amparo,

entonces dijimos: No podemos aplicar la Constitución directamente, porque el propio artículo 107 está determinando que estas figuras necesitan una regulación especial, que no la tenemos, y que no se está dando una base o un lineamiento, simplemente se están estableciendo como tales, y por tanto la propia Ley de Amparo, cuando se emite, está determinando a partir de esta vigencia, la aplicamos a aquellos asuntos que están en vigor o que se presentaron a partir de que entró en vigor esta ley, y los anteriores se regulan con la ley anterior.

Entonces, con divergencias como ésta, pero sí hemos entendido que hay ocasiones en que podemos aplicar directamente la Constitución.

En este caso concreto, me parece que no habría ningún inconveniente en que, no habiendo ley en el momento en que se presentó la solicitud de consulta, apliquemos directamente la Constitución, me parece que no existe ningún problema en esa situación, podemos aplicarla directamente y quizás ahí es uno de mis diferendos con el proyecto.

La propia Constitución nos está dando, podríamos decir, bases de un procedimiento para poder llevar a cabo esta consulta, no lo está reglamentando, porque: primero, no es la función de la Constitución reglamentar cómo se van a llevar a cabo estos procedimientos, sino establecerlos; pero de alguna manera podemos desprender incipientemente o básicamente un procedimiento, y este procedimiento lo podemos entender en el momento en que se nos dice: la consulta se le va a pedir al Congreso de la Unión que realice la convocatoria.

Punto número 1. ¿Quién es el rector del procedimiento? El Congreso de la Unión. ¿Quiénes son los legitimados? Ya nos lo

está diciendo, pero en el momento en que se determina quiénes son los legitimados entendemos que, en el supuesto en el que nos encontramos en este momento, se está refiriendo a un número de ciudadanos que, para determinar si tienen o no legitimación, tiene que intervenir un organismo diferente, como es el INE para saber si esas firmas corresponden o no a las que se encuentran registradas en la lista nominal de electores.

Y ¿qué sucedió aquí? Creo que esto es muy importante señalarlo, decíamos que el tres de diciembre de dos mil trece se presenta ante el Congreso de la Unión la solicitud de que se lleve a cabo la convocatoria para la consulta popular; pero justamente, al día siguiente, el cuatro de diciembre de dos mil trece, se presenta ante esta Suprema Corte la solicitud de que esta Suprema Corte analice la constitucionalidad de la materia de la consulta popular; entonces, la pregunta es: ¿cuando todavía se acababa de presentar la solicitud y no había pronunciamiento alguno por parte del órgano rector del procedimiento conforme a lo establecido en el artículo 35 constitucional, están solicitándole a otro de los órganos, que interviene en el procedimiento conforme al artículo 35 de la Constitución, que haga la parte que le encomienda la Constitución, ¿esto resulta o no correcto? Creo que no, porque si dijimos: el órgano rector del procedimiento es el Congreso de la Unión, es el que tenía que haber proveído inicialmente sobre la solicitud presentada un día antes, el día tres de diciembre de dos mil trece, tenía que haber determinado qué iba a hacer con esa solicitud.

El día cuatro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede determinar quien le está solicitando, primero, si se admitió o no el procedimiento, pudo haberse determinado que se previniera o que se admitirá, no sé, cualquier situación que se hubiera dado ante el órgano rector, esto no se dio porque al día

siguiente inmediatamente se le solicitó a la Corte que se pronunciara sobre la materia de la constitucionalidad que implica la consulta.

Entonces, aquí hay una situación importante, ¿por qué se está solicitando la consulta?, porque se tiene la idea de que va a haber una reforma a dos artículos constitucionales, y eso es lo que se está señalando en los escritos correspondientes, porque se van a reformar el 27 y 28 constitucionales a través de la reforma energética.

Y quiero hacer un paréntesis, la reforma ya se dio también, es de manifestarse que el veinte de diciembre de dos mil trece se emitió la reforma constitucional energética, en la que se modificaron, tenemos el Diario Oficial a la mano, los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. Entonces, hay una primera pregunta. ¿La materia todavía está disponible? Ésa es una primera interrogante, pero continuemos con nuestro procedimiento, dijimos: se presentó ante el Congreso de la Unión, y todavía estando, dijéramos, en trámite, se le pide la intervención a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la pregunta es: ¿esto correspondía de esta manera a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este momento determine el fondo del asunto?, no tenemos ley reglamentaria, ya lo hemos mencionado, pero estamos en este punto de aplicar el procedimiento básico establecido en la Constitución; y el señor Presidente de la Corte formula la consulta a este Pleno para saber qué va a hacer con esta solicitud.

Si vemos el artículo 35 constitucional y estamos en este procedimiento básico establecido por el artículo 35, lo primero que tiene que hacerse es determinar quién va a solicitar la consulta, aquí un número de ciudadanos en el supuesto que ya

mencionamos; entonces, esta solicitud se presenta al Congreso de la Unión, ¿cuál es el paso siguiente a seguir por el Congreso de la Unión? ¿El Congreso de la Unión tiene que pedirle a la Corte que califique la pregunta? Primero que nada, tiene que verificar que quien lo está solicitando tiene la legitimación correspondiente; entonces, ¿qué es lo que tenía que haber hecho el Congreso de la Unión, en todo caso?, remitirlo al INE para que se verifique si las firmas que se están presentando corresponden o no a las personas que se encuentran registradas en la lista nominal de electores.

Recuerden que con lo establecido en el artículo 35 de la Constitución, una vez que se manda al INE a que se determine si son o no los legitimados para esto, esto puede ser recurrible, según el numeral 6o, dice: “Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución”. ¿Qué es lo que quiere esto decir? Que como se trata de una autoridad a la que normalmente se le conoce con el carácter de electoral, sus decisiones y la decisión pronunciada en una situación en la que va a determinar si esto es o no acorde a la lista nominal de electores, puede ser susceptible de impugnarse ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; entonces, esto todavía tiene una vía de impugnación, según lo establecido en el punto sexto del artículo 35 constitucional; una vez que no se recurre esta decisión, o bien recurriéndose se ha emitido la decisión correspondiente, entonces sí, el Congreso de la Unión estaría en posibilidades de remitir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la calificación de constitucionalidad de la materia de la consulta, pero cuando se ha determinado que quien lo solicitó en realidad tiene la legitimación para hacerlo. En este momento, se saltó, desde mi

punto de vista, un paso importantísimo, porque no sabemos si quienes realmente están solicitando la consulta ante el Congreso de la Unión y la calificación de la constitucionalidad de la materia de la consulta ante nosotros, se encuentran o no legitimados; la pregunta es: ¿a quién le corresponde mandar al INE a que se determine y se verifique esta legitimación?, en mi opinión, a quien la Constitución determina como que debe de ser el rector de este procedimiento es el Congreso de la Unión, no la Suprema Corte; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo único que está facultada es para, en su caso, cuando se lo remite el Congreso de la Unión, calificar a la legitimidad de quienes lo han solicitado, determinar si la materia de la consulta está o no dentro de lo establecido por la Constitución, pero no un paso antes; no sé si me explique, el Ministro Mario Pardo Rebolledo, de alguna manera, determinó: primero, no están legitimados para pedirnos que nos adelantemos un paso al procedimiento correspondiente para determinar la constitucionalidad de la consulta, cuando el que está señalado por la Constitución como el rector del procedimiento no ha determinado si tienen la legitimación o no para hacerlo; entonces, por esa razón el proyecto nos dice: no hay legitimación para que nos pidan esto, y eso quiero que se quede muy claro, no se está diciendo que no estén legitimados para promover la consulta, que son dos cosas totalmente distintas; lo que se está diciendo es: no hay legitimación para solicitarle directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ella realice la calificación de constitucionalidad de la materia, cuando previamente el rector del procedimiento no ha determinado su legitimación, no se ha establecido una resolución firme y definida, en el sentido de que sí están legitimados para que se continúe con la siguiente fase del procedimiento y se califique por esta Suprema Corte la constitucionalidad de la materia no estamos hablando de falta de legitimación para la consulta, son dos cosas total y absolutamente distintas; la

legitimación para determinar si están o no en posibilidades de promover la consulta, le corresponde al Congreso de la Unión, no a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte lo que está diciendo es: no hay legitimación para tres personas a las que no se les ha reconocido, a su vez, legitimación por el Congreso de la Unión para promover la solicitud de la consulta, y en un paso previo, en el que todavía no se ha determinado su legitimación, acudan directamente a la Suprema Corte de Justicia a pedir que califique la constitucionalidad de la materia.

Por esas circunstancias, estoy totalmente de acuerdo con la indicación o la pregunta a responder, formulada por el Presidente de la Corte, es el desechamiento de la solicitud, porque efectivamente se están adelantando un paso en el procedimiento marcado por la Constitución, que no nos estamos metiendo con la ley en absoluto, porque no estaba vigente en el momento en que se realizó la consulta; la ley salió publicada en el Diario Oficial el catorce de marzo de dos mil catorce, es decir, cuando la consulta ya estaba prácticamente promovida; entonces, tomando en consideración directamente el procedimiento establecido de manera básica por el artículo 35 de la Constitución, la falta de legitimación de quienes están promoviendo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se lleve a cabo una etapa procesal posterior a la que todavía no se ha realizado, para determinar, primero que nada, por el Congreso de la Unión, si están o no legitimados para la promoción de la consulta, es lo que lo hace improcedente. Y, por esa razón, coincido con el proyecto presentado por el señor Ministro Pérez Dayán, en el sentido de determinar que debiera desecharse la solicitud respectiva.

Esto equivaldría a promover un juicio de amparo indirecto ante un juez de distrito y dentro de este juicio solicitar la suspensión, y luego acudir a otro juez para decirle: quiero que me des la suspensión porque al día siguiente de que presentamos la demanda de amparo, a otro juez diferente, quiero que me concedas la suspensión que le pedí al juez anterior. No podemos dividir la contienda en dos situaciones diferentes, hay un procedimiento a seguir, hay etapas que deben concluirse, para que, una vez concluidas, pueda dársele la secuela necesaria a este procedimiento, y una vez concluidas, llegaran a la Corte en su momento, y ella calificará conforme a lo que determine el artículo 35 si la materia es o no constitucional, pero no nos la podemos saltar, porque si la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara si es o no constitucional la materia, cuando determina el Congreso de la Unión que no tenían legitimación porque no eran las personas que se encontraban en la lista nominal de electores, es adelantarnos una etapa que no correspondería; en el momento en que se determine que corresponde a la legitimación en los términos del inciso c) fracción VIII del artículo 35 y que están legitimadas las personas para solicitar la consulta, entonces el organismo rector del procedimiento, que es el Congreso de la Unión, estará en aptitud de remitirlo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que nosotros determinemos la constitucionalidad de la materia de la consulta, no antes.

Esto se realizó –repito– un día después de que se presentó la consulta ante el Congreso de la Unión.

Por estas razones, me manifiesto a favor del proyecto del señor Ministro Pérez Dayán, reservándome en su momento formular algún voto concurrente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Voy a levantar la sesión para convocarlos a la próxima pública ordinaria que tendrá verificativo en este mismo recinto el próximo jueves a la hora de costumbre.

Están en el orden en solicitud para intervenir el señor Ministro Luis María Aguilar, el señor Ministro Arturo Zaldívar y el señor Ministro Fernando Franco; en ese orden la habremos de ir concediendo en la próxima sesión. Se levanta la sesión.

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