

## ÍNDICE

### CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 27 DE MARZO DE 2014

#### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
1/2014	<p><b>CONSULTA A TRÁMITE</b> 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><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</b></p>	<b>3A36Y37 INCLUSIVE</b>
3/2014-CA	<p><b>IMPEDIMENTO</b> planteado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, respecto del conocimiento de la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</b></p>	<b>38A42</b>

**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 JUEVES  
27 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 12:00 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Sírvase dar cuenta, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 35 ordinaria, celebrada el martes veinticinco de marzo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a la consideración de las señoras y señores Ministros el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación o comentario, 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  
ESTE ALTO TRIBUNAL**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor secretario. Vamos a continuar con la discusión de esta consulta a trámite. Recordarán ustedes, señoras y señores Ministros, que en el orden en que habían solicitado la palabra quedaron el señor Ministro Luis María Aguilar, el señor Ministro Arturo Zaldívar y el señor Ministro Fernando Franco. En ese orden habremos de empezar esta sesión. Señor Ministro Luis María Aguilar, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, si bien coincido con el resultado de la consulta que pone a nuestra consideración el señor Ministro ponente Alberto Pérez Dayán, me separo de algunas consideraciones, porque en realidad mi posición va muy de la mano con lo que, en su momento, sostuvieron en este Tribunal Pleno, en sesión anterior, los señores Ministros Luna Ramos, Valls Hernández y Pardo Rebolledo.

Además, mi posición se enmarca únicamente en lo dispuesto por el artículo 35 constitucional, y por ello, no me referiré a que la consulta que ahora nos ocupa fue promovida cuando aún no se

había emitido la ley que reglamenta el ejercicio del derecho a la consulta popular, cuya publicación es muy reciente.

Ahora bien, a partir de lo anterior, sostengo que para hacer efectivo el derecho de consulta popular previsto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando al momento en que se presentó la solicitud intentada por los promoventes no existía la referida legislación secundaria, es menester acudir y, sobre todo, atender los lineamientos establecidos, sobre el particular, en el propio texto constitucional pues, a mi juicio, ésta es la forma de hacer vigente su contenido desde su entrada en vigor, aun cuando el propio Constituyente sujetara su eficacia a esa circunstancia.

En este sentido, coincido con lo dicho por el señor Ministro Pardo Rebolledo en el sentido de que, conforme con la disposición constitucional, es necesario que el Congreso de la Unión convoque a una consulta popular mediante una serie de pasos y acciones, de lo que se sigue que el Congreso tiene la rectoría en el procedimiento.

En efecto, del texto mencionado por el artículo 35, fracción VIII, pueden alcanzarse las siguientes afirmaciones:

1. Es el Congreso de la Unión el que está autorizado para convocar las consultas populares.
2. Dicha convocatoria requiere, primero, de una solicitud.
3. Que la solicitud formulada al Congreso puede provenir de tres fuentes diversas: el Presidente de la República (inciso a); el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras (inciso b); y, los ciudadanos, que es la prevista en el inciso c).

Me ocuparé de esta última fuente, en atención que es la condicionante del asunto que nos ocupa.

4. Proviendo de los ciudadanos, la petición al Congreso para la realización de una consulta popular, es necesario que dichos ciudadanos constituyan al menos el dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

5. La verificación de si en efecto se reúne el número mínimo de ciudadanos para formular la petición al Congreso, el propio texto constitucional lo determina señalando que corresponde al Instituto Federal Electoral y, en su caso, al Instituto Nacional Electoral, el que tendrá a su cargo, en forma directa, dicha verificación, además de otros cometidos que tiene esta institución, posteriores, como es la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, una vez que ya se haya realizado la consulta. Para lo que nos interesa, me limito a la facultad del órgano electoral para verificar el número de ciudadanos que formulen la petición.

6. Para el caso que nos ocupa, es el último. Que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde, en su momento, resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Ahora bien, tomando en consideración que para el desarrollo de la consulta popular, en cualquier caso, corresponde al Congreso de la Unión regir dicho procedimiento, es ese Poder del Estado ante quien debe, en primer lugar, formularse la petición.

Cuando, como en este asunto, la petición parece provenir de los ciudadanos, es indispensable que el Congreso de la Unión, una vez recibida esa solicitud, dé un primer trámite, que consiste en que solicite al Instituto Federal Electoral la verificación de que el

número de ciudadanos es el suficiente, esto es, que lo han formulado al menos los que representen el dos por ciento de la lista nominal de electores.

Si, conforme a los trabajos del órgano electoral, no se confirma que se reúne ese número de ciudadanos, entonces el Congreso de la Unión lo podrá desechar, no tomar en consideración o lo que acuerde; por el contrario, si en efecto, se reúne el número suficiente verificado por el órgano electoral, entonces el Congreso deberá continuar, y antes de realizar la convocatoria, deberá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, de tal forma que la intervención de este Alto Tribunal sólo se dará si previamente se han agotado los pasos anteriores, o sea, formulada la petición al Congreso, primero, y la verificación del número de ciudadanos, y siempre y cuando la calificación sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta la requiera el Congreso de la Unión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por haber considerado legitimado al peticionario.

De esta forma, me queda claro que la intervención de la Suprema Corte sólo puede darse cuando previa petición al Congreso de la Unión, éste verifique la suficiencia de ciudadanos y, en consecuencia, sea el propio Congreso de la Unión el que solicite la resolución de la Corte antes, desde luego, de que se formule la convocatoria.

Se trata, propiamente, de un procedimiento reglado por la propia norma constitucional, que requiere de ciertas etapas, condiciones y autoridad facultada para su operatividad, etapas que son sucesivas y secuenciales, de tal manera que si no se satisface alguna, no puede seguirse con el procedimiento ni, desde luego, convocarse a la consulta popular, ni los órganos autorizados para

intervenir lo pueden hacer de manera arbitraria o desarticulada fuera de ese procedimiento que toca conducir al Congreso de la Unión.

Así, destacaría que, en lo que ahora interesa, el referido artículo 35 de la Ley Fundamental prevé: primero, que la convocatoria a la consulta puede emitirla sólo el Congreso de la Unión; legitima a los ciudadanos cuando acudan en un número equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, a que insten a dicho órgano legislativo a emitir la convocatoria mencionada; y, antes de que ésta sea expedida, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá que resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, siempre a petición del órgano rector.

Lo apuntado resulta relevante porque pone de manifiesto dos circunstancias generales que, estimo, es necesario tener presente: la primera que se reconoce expresamente, que el Congreso es el único facultado para emitir la convocatoria respectiva y para conducir el procedimiento, además que antes de que esto suceda es necesario que se cumplan las dos condiciones apuntadas, es decir, verificar la legitimación de los promoventes en los términos indicados y calificar la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Ahora bien, en relación con esto último, a mi juicio, estos elementos o condiciones previas son una especie de requisitos de procedencia que deben satisfacerse para que, en su oportunidad, se emita la convocatoria respectiva y, por ello, del propio texto constitucional es posible desprender, válidamente, que el primero de ellos debe ser superado antes de que se proceda a analizar el segundo y, por supuesto, insisto, que

ambos deben satisfacerse secuencialmente, uno antes que otro, para que el Congreso emita la convocatoria respectiva.

Considero que lo apuntado se desprende del texto de la propia Ley Fundamental, y el orden señalado resulta lógico pues, si no fuera así, esto es, si no se actualizara uno de los supuestos señalados en los términos apuntados, no tendría ningún sentido, razón o justificación realizar el paso siguiente.

Esto es, si no se cumple con el porcentaje mínimo de ciudadanos requerido por la norma constitucional, no sólo no tendría ninguna relevancia el pronunciamiento que pudiera hacer la Corte en torno a la constitucionalidad de la materia de la consulta, sino que no habría posibilidad de que por esta vía la solicitud prosperara, de la misma manera que si, cumplido ese requisito, la Corte no declara constitucional la materia mencionada, entonces ya no habría manera de que el Congreso emitiera la convocatoria de consulta popular correspondiente.

Así, para mí, en la especie, los pasos apuntados, establecidos en el artículo 35 de la Ley Suprema, deben entenderse como una sucesión de actos condicionantes, los primeros a los siguientes, que deben desarrollarse en el orden anotado, con la finalidad de que, satisfechos los requisitos de procedencia mencionados, sea viable emitir la convocatoria solicitada.

Establecido lo anterior, me parece ahora relevante recuperar lo dicho a lo largo de la sesión anterior, en el sentido de que, en el presente asunto, no consta que el Congreso haya verificado, con el auxilio del IFE, si los promoventes que, se dice, suscribieron la solicitud presentada ante el Congreso y que son efectivamente el porcentaje exigido por la Ley Fundamental para que el propio Congreso de la Unión los tenga por legitimados, sin embargo, sin

que se haya seguido el procedimiento constitucional por el órgano rector, acuden a este Alto Tribunal para pedir que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Esto, en mi opinión, y en una primera conclusión a la que arribo, atento a las consideraciones que he expuesto, en sí mismo, resulta imposible pues, como ya señalé, no podría pretenderse que este Alto Tribunal tenga alguna participación en el procedimiento respectivo, hasta en tanto no haya, primero, una determinación del órgano competente para ello, instado por el Congreso, en torno a que se cumple el requisito de legitimación, al cual, insisto, desde mi óptica, le corresponde un análisis previo o anterior al que ahora se solicita.

Por ello, esta Suprema Corte no está en posición de pronunciarse sobre la materia de la consulta popular, ni mucho menos de si es posible que se haga sobre uno u otro tema o materia, puesto que para ello debe atender y acatar las disposiciones de la propia Constitución que la regula. Nada abona más al respecto y debido ejercicio del derecho concedido a los ciudadanos en el artículo 35 constitucional que cumplir cabalmente con lo dispuesto en la propia Norma Suprema, ningún derecho puede ser debidamente satisfecho si se hiciera en contra de las disposiciones y normas que la Constitución establece y a las que está indudablemente constreñido este Tribunal Constitucional.

Por ello, considero que la consulta a trámite que formula el señor Ministro Presidente a este Tribunal Pleno debe orientarse en el sentido de que la petición formulada por ciertos ciudadanos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para calificar la constitucionalidad de la materia de una supuesta consulta popular, debe desecharse, ya que para que pueda solicitarse la resolución de la Suprema Corte sobre la materia de una consulta es necesario que sea el órgano rector, el Congreso de la Unión,

el que lo solicite, y siempre y cuando se haya satisfecho, previamente, la comprobación de la legitimación de los solicitantes por el órgano electoral correspondiente.

Ahora bien, por otro lado, me pregunto si cabría la posibilidad de que este Alto Tribunal, en estas condiciones, remitiera el asunto, directamente, al órgano electoral para que éste se pronunciara en relación con este aspecto, y considero que no, precisamente porque ello corresponde únicamente al órgano rector previos los trámites y requisitos señalados por la Norma Constitucional.

¿Se violenta, de alguna forma o manera, el derecho de los peticionarios con la decisión de que esta Corte deseche su petición y no la envíe directamente al órgano electoral para que verifique si están legitimados, en los términos de ley, para intentarla? Me parece que no, porque no hay que perder de vista, como dijo en su oportunidad la Ministra Luna Ramos, el procedimiento previsto en la Constitución en relación con esta figura es complejo, en tanto que participan diversos órganos del Estado, y lo lidera el Congreso, siendo éste al que la Ley Fundamental le reconoce la atribución de emitir la convocatoria respectiva lo que, a mi parecer, permite concluir, insisto, siempre desde lo previsto en la propia Constitución, que es el único que, en todo caso, podría solicitar, en su momento, a los demás que desarrollen las funciones que les tienen encomendadas.

Ello, pues al estar facultado para emitir la convocatoria, el Congreso de la Unión es el encargado de verificar que se hayan cumplido los requisitos necesarios al efecto y, en esta lógica, debe instar a los órganos competentes para que lleven a cabo las tareas que, sobre el particular, tienen encomendadas, sólo así contará con los elementos necesarios para desarrollar su

actuación y poder llegar a la convocatoria y, en su momento, a la realización de una consulta popular.

Así, pensaría que, aun cuando ahora decidiéramos que el trámite que debe darse al presente asunto, como se propone en la consulta, es desechar la solicitud que se formuló a este Alto Tribunal, ello no obsta para que, si lo estimara procedente, el órgano legislativo que, reitero, es el rector del procedimiento, si así procediera, lo remita a la autoridad electoral, primero, y a esta Suprema Corte, después.

Esto, sobre todo, porque lo único que estaríamos desechando es la solicitud de que, en este momento y en estas condiciones, la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, pero no nos estaríamos pronunciando, de ninguna manera, sobre el resto del trámite que debe darse a la solicitud de consulta formulada por los promoventes, con mayor razón cuando tenemos noticia que ante el Congreso de la Unión está en trámite esta solicitud.

En otro orden de ideas, ya para finalizar mi intervención, mi conclusión es que los ahora solicitantes no podían acudir, directamente a este órgano jurisdiccional a pedirle que se pronunciara, en este momento, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta pues, como dijo el señor Ministro Pardo Rebolledo, al tratarse de una consulta popular en trámite, no ha lugar a que la Corte ordene la remisión del escrito ni al Congreso ni al INE, que además no es esto lo que piden los solicitantes, sino que este Alto Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad del tema de la consulta, a pesar de que no es el momento para ello, porque la Corte tiene una participación bien definida en el texto constitucional, que procede una vez que se ha verificado que los promoventes cumplen con el requisito de

porcentaje establecido en el texto de la Ley Fundamental y lo solicite el Congreso.

En mi concepto, y en lo que ahora importa, lo anterior no merma en lo más mínimo el derecho de los solicitantes para iniciar el procedimiento respectivo, pues pienso que las previsiones contenidas en la Constitución tienen valor en sí mismas, máxime cuando, como sucede en este caso, involucran el ejercicio de un derecho.

Por tanto, como adelanté, estoy sustancialmente a favor del proyecto, aunque con algunas diversas consideraciones de las que en el proyecto se exponen. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Al contrario, señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señor Ministro Presidente. Primeramente quiero expresar mi reconocimiento al señor Ministro ponente; ciertamente, cuando le toca a alguno de nosotros hacernos cargo de una consulta a trámite, es algo complicado porque estamos en presencia de un asunto que no está claro, tan no lo está que el Presidente de la Suprema Corte hace una consulta al Pleno sobre cuál debe ser el derrotero que se le dé a determinada promoción; y lo cierto es que, como es un procedimiento el de la consulta a trámite, que tampoco está reglado, históricamente los proyectos y las decisiones del Pleno han fluctuado entre quedarnos solamente en lo que es estrictamente la consulta, de qué trámite se le va a dar y, en ocasiones, hemos entrado al fondo de temas realmente muy relevantes; de tal suerte que, siendo así, no es extraño que

haya distintos enfoques y argumentos sobre un tema de por sí complicado.

En lo personal, no comparto las consideraciones y las razones del proyecto, aunque llego, al final, a la misma conclusión, en el sentido de que no es procedente darle trámite a esta solicitud que se nos formula por cuatro ciudadanos mexicanos que promueven en ese carácter.

El proyecto, prácticamente, tiene dos argumentos torales en relación con la consulta. ¿Qué es lo que nos vienen a solicitar? Si vemos nosotros el escrito presentado por los promoventes, dice: “Los que suscribimos el presente instrumento, en nuestra calidad de ciudadanos mexicanos, acudimos con fundamento en tales preceptos, a solicitar que 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”.

Eso es lo único que se viene a solicitar a esta Suprema Corte, que nos pronunciemos por la constitucionalidad de la consulta, en términos del artículo 35 constitucional.

El proyecto da dos argumentos para no hacer procedente esta solicitud: el primero, que no hay una eficacia directa de este tipo de derechos humanos cuando el Poder Constituyente los remite o los supedita a que haya una ley secundaria y, el segundo, es que no tienen legitimación los ciudadanos para venir de manera directa a solicitar este tipo de trámites ante la Suprema Corte. Yo no comparto los dos argumentos y voy a tratar de explicar por qué.

Primero, si bien es cierto que el proyecto establece en la página dieciocho que la regla general es que la eficacia de un derecho fundamental no está sujeta a la emisión de las leyes ordinarias que incidan en su configuración, dice el proyecto, cito: “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 acontece en la especie”.

Me parece que, precisamente, el problema de la eficacia directa de los derechos fundamentales se da en aquellos supuestos en que la Constitución remite a una ley reglamentaria o secundaria, en aquellos casos en que el derecho no está sujeto, condicionado, o derivado a una ley para su desarrollo, creo que no habría duda de la eficacia directa, pero realmente el punto se da en aquellos asuntos en donde sí hay una ley reglamentaria o secundaria establecida en la propia Constitución, y me parece que, aun en estos casos, es sostenible la eficacia directa de todos los derechos humanos; no podríamos aceptar que la vigencia, la efectividad de los derechos fundamentales estén supeditadas a que el Poder Legislativo ordinario emita o no una determinada reglamentación.

Por supuesto que, en materia de este tipo de derechos que están sujetos o condicionados a una reglamentación que les dé un desarrollo completo, las soluciones y las problemáticas son múltiples, dependiendo de qué tipo de derecho se trate la eficacia normativa y el contenido normativo será diferente; todos los tribunales constitucionales del mundo, y este Tribunal constitucional también, nos hemos enfrentado a la problemática de dotar de contenido al núcleo esencial de los derechos humanos, que se les han llamado de la segunda generación, o prestacionales, o sociales, de muchas formas, pero el hecho es

que los jueces constitucionales no sólo tenemos la atribución sino –en mi opinión– la obligación de dotar de contenido al núcleo esencial de los derechos humanos, a pesar de que no haya una ley reglamentaria o secundaria que los desarrolle de manera completa y, reitero, dependerá de cada caso qué tipo de efectividad es de la que estamos hablando y hasta dónde puede aplicarse este núcleo esencial, dependiendo de cada tipo de proceso; no es lo mismo un derecho a la vivienda, un derecho a la salud, que un derecho a una consulta popular; la estructuración de las normas y los presupuestos normativos y fácticos son muy diferentes en un caso y en otro, pero me parece que, en particular este asunto, no requiere en modo alguno –no sólo para la eficacia del núcleo esencial del derecho, sino para la eficacia completa del derecho– de una ley reglamentaria, pues bastaría con lo que tiene el artículo 35 constitucional, porque si nosotros vemos el artículo 35 constitucional, en su fracción VIII establece quién las puede convocar, en qué supuestos se tienen que convocar, quién tiene que hacer el escrutinio, quién tiene que llevar a cabo todo el procedimiento y, en su caso, cuál es la atribución de esta Suprema Corte para calificar la constitucionalidad de la consulta.

Por ello, estimo que no es –como regla general, pero mucho menos en este asunto– necesario que la efectividad de los derechos humanos esté supeditada a una ley secundaria, porque esto implicaría vulnerar, de modo grave, la supremacía constitucional al dejar en un órgano constituido en el Poder Legislativo ordinario la viabilidad, la realidad, la eficacia y la efectividad de los derechos humanos.

Por otro lado, me parece que tampoco estamos en un problema de legitimación. Se dice en el proyecto, en las páginas diecinueve y veinte, prácticamente, lo que se establece es que los

ciudadanos no están legitimados para incidir activamente en el procedimiento respectivo y pedir de manera directa a este Alto Tribunal que decida sobre la materia de la consulta.

Creo que esta afirmación debería matizarse, no están legitimados para solicitarlo en este momento, pero más que un problema de legitimación hablaría de que no se han cumplido los presupuestos constitucionales para que esta Suprema Corte se pueda manifestar, porque supongamos que vinieran estos representantes de los ciudadanos, efectivamente, con un poder con todas las firmas de los ciudadanos que firman esta consulta, ahí ya por lo menos tendrían legitimación en cuanto a la representación, ¿eso haría que tuviéramos que pronunciarnos?, creo que tampoco, no creo que sea un problema de legitimación sino es un problema de que no se han cumplido los presupuestos normativos que establece la propia Constitución.

Y tampoco me parece que podamos tajantemente decir: los ciudadanos nunca pueden venir, porque con esto podría llegarse a sostener, so pretexto de que alguna de las otras instituciones que participan en el procedimiento de consulta son los rectores del proceso, dejar prácticamente la eficacia del derecho en manos de otras instancias procedimentales.

El artículo 35 constitucional, en la fracción VIII, establece como un derecho humano votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, y lo sujeta a lo siguiente: punto 1o. Convocadas por el Congreso de la Unión, a petición de que: inciso c), que es el que nos ocupa: “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.” Y el punto 4o., que es muy importante, dice: “El Instituto Federal Electoral —ya será 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”; de tal suerte que, sin que se haya hecho este cómputo que verifica el número de personas y que se cumple con los requisitos de ciudadanos para poder suscribir la consulta, me parece que no es oportuno que esta Suprema Corte se pronuncie en este momento.

Y esto implica que se está negando la posibilidad a los ciudadanos de esta consulta o que se está declarando no justiciable el proceso o procedimiento de consulta popular, no lo creo así, me parece que todas las etapas, todos los pasos y todas las actividades que se regulan en el artículo 35 constitucional, en relación con la consulta popular, son justiciables, esto es, que aquellas partes interesadas están obviamente legitimadas para hacer valer las acciones de derecho procesal constitucional que establece nuestra Constitución. No creo que haya una soberanía del Congreso o del Instituto Nacional Electoral para inopinadamente poder simplemente decidir si tramitan o no y cómo lo hacen.

Creo que las omisiones en la actividad de estos órganos del Estado son impugnables y me parece que la actuación indebida, ilegal o inconstitucional también es impugnable, pero lo que sucede es que nosotros somos un Tribunal constitucional y como Tribunal, a pesar de que la atribución que nos da el artículo 35 constitucional técnicamente no es una atribución jurisdiccional, no podemos actuar, fuera de un caso o controversia, no podemos simplemente referirnos a la violación o no o al contenido constitucional o no de determinada norma, de determinado acto de autoridad, fuera de los procedimientos establecidos por la Constitución, porque entonces estaríamos usurpando funciones

que les corresponden a otros órganos del Estado y estaríamos trastocando nuestra propia competencia constitucional, pero el hecho es que no estamos en el supuesto en que haya venido una impugnación, y como no estamos en el supuesto de que haya habido una impugnación, me parece que lo único que podemos hacer, en este momento, es verificar si estamos en el supuesto al que se refiere el artículo 35 para que este Tribunal Constitucional califique la constitucionalidad de la materia de la consulta, y me parece que no estamos en ese supuesto, que eventualmente podremos estarlo y eventualmente lo estaremos, y habrá muchas formas en que esta Suprema Corte pueda participar, bien sea porque se siguen los pasos y se nos plantea la consulta o bien sea porque hay, en el transcurso de este procedimiento que se está llevando a cabo en el Congreso, algún acto o alguna omisión que consideren las partes interesadas que vulneran su derecho y, eventualmente, reitero, hagan valer los medios de defensa constitucional que les establece la Constitución pero, reitero, el hecho de que un derecho humano no requiera una ley reglamentaria no quiere decir que la intervención de la Corte se pueda dar en cualquier momento.

Entonces, en mi opinión, todos los derechos humanos son de eficacia directa, toda la Constitución es de eficacia directa y, en segundo lugar, me parece que no es un tema de legitimación, sino que no estamos en el presupuesto dentro del procedimiento para que este Tribunal constitucional pueda pronunciarse, en este preciso momento, sobre lo único que se nos pregunta, la constitucionalidad de la consulta, lo cual tendremos que hacerlo, eventualmente, en su momento. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Fernando Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Ministro Presidente. También quiero reconocer el esfuerzo del señor Ministro ponente, porque realmente el tema es muy complejo, no sólo es la complejidad de cualquier consulta a trámite, sino que el contexto en el que se da el caso presenta aristas muy complicadas, y que además en diferentes momentos, aspectos que tienen que ver con lo que tenemos que resolver hoy han sido motivo de discusión en el Pleno, y no necesariamente ha habido consensos de cómo tratarlos. Consecuentemente, se han dicho muchas cosas que comparto, otras que he reiterado que no las comparto, y me voy a referir a mi posición en el caso concreto.

Ya se dijo, inmediatamente en la exposición anterior del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, ¿qué es lo que estamos resolviendo?, es una consulta a trámite sobre una solicitud que hizo un grupo de ciudadanos para que esta Corte declarara la constitucionalidad de la materia de una consulta que presentó ante la Cámara de Senadores; eso es lo que está planteado, y lo hizo con fundamento, directamente, en la Constitución, particularmente, y lo quiero subrayar, el 1° constitucional y el 35, fracción VIII, creo que esto también, eventualmente, vincularía una decisión.

Por supuesto hace alusión a artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y también a la ley Orgánica; me parece que, en este caso, no es necesario acudir a ello porque con el marco que tenemos es suficiente para resolver conforme a los criterios que hemos sostenido en el Pleno.

La consulta que nos somete a consideración el señor Ministro Presidente de la Corte, y que tenemos que analizar a la luz del proyecto que nos ha presentado el señor Ministro Pérez Dayán, precisamente se sustenta en esa solicitud que se hizo al Senado, bajo una condición muy particular, es decir, aludiendo a la fracción VIII del artículo 35, en virtud de que en la fecha en que actuaron se había vencido el plazo otorgado al Congreso para legislar conforme lo señala la propia Constitución.

Aquí me podría separar de algunas consideraciones, hay que resolver el caso concreto, porque estimo que el Constituyente puede establecer restricciones y condiciones para el desarrollo y eficacia de un derecho señalado en la Constitución, entre otros, este tipo de cuestiones, cuando sujeta a que haya una reglamentación por el legislador ordinario que lógicamente tiene por objeto que ese derecho se pueda llevar a cabo de manera más eficaz, como lo estamos viendo precisamente en esta discusión en que en la mayoría de las intervenciones hemos tenido que recurrir a, precisamente, lo que establece la fracción VIII, y tratar de elucidar cuál debe ser el orden más adecuado para que el derecho sea eficaz conforme al marco constitucional.

En este caso concreto, el Poder Revisor de la Constitución, que hizo una serie de reformas, no es la única en un decreto, señaló que el Congreso de la Unión debía expedir las leyes correspondientes en máximo el período de un año. Esto se venció el diez de agosto de dos mil trece, y esta solicitud inicial ante el Congreso se presenta en diciembre de dos mil trece con base en la Constitución. Inmediatamente al día siguiente, se nos presenta la solicitud para que este Pleno se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta que se había presentado.

Aquí comparto, en este caso concreto, lo que varios Ministros han dicho, ya no podía estar sujeto a que el Congreso legislara, en virtud de que la condición que le impuso y la obligación, el mandato que le impuso el Constituyente, no lo cumplió e incurrió en una omisión absoluta; consecuentemente, en mi opinión, los ciudadanos que reunían los requisitos conforme a lo previsto en la Constitución sí podían solicitar que se realizará una consulta sobre un tema determinado; y aquí, nadie se ha pronunciado, ni yo lo haré, sobre el fondo de esta cuestión, esto está al margen, estamos simplemente en la resolución de la consulta de qué trámite se le debe dar a esto.

Esa solicitud presentada ante la Cámara de Senadores por el grupo de ciudadanos el tres de diciembre de dos mil trece, así como la solicitud que se presentó aquí al día siguiente para que definiéramos la constitucionalidad de la materia de la consulta, tiene que verse necesariamente como lo han sostenido varios de los Ministros, y lo comparto, exclusivamente, en ese momento, a la luz del marco constitucional, porque así se presentaron, a pesar de que hoy hay una ley expedida por el Congreso, la Ley Federal de Consulta Popular, esto le corresponderá aplicarlo al Congreso, creo que la consulta la debemos resolver, exclusivamente, también como varios lo han sostenido, con vista a la propia Constitución.

Ahora bien, es importante destacar, simplemente como una cuestión de ilustración, que en la ley reglamentaria de la fracción VIII en vigor hoy en día, se reconoce en los transitorios la procedencia de petición de consultas que se hubiesen presentado ante el Congreso previo a la entrada en vigor de la ley; y les da un tratamiento especial para salvar una serie de requisitos que lógicamente no se hubieran podido cumplir.

Consecuentemente, el propio legislador está reconociendo que había la posibilidad de consultas previas y que éstas deberían ser tramitadas. También como una cuestión ilustrativa, menciono que tengo conocimiento que en la Cámara de Senadores se ha aprobado un acuerdo, precisamente para seguirle dando trámite a la consulta que hoy nos ocupa. Creo que, de cualquier manera estamos obligados a resolver el asunto en sus términos, y tomar una decisión.

En el proyecto, el Ministro ponente propone resolver que la solicitud de los ciudadanos es improcedente ante la falta de legitimación de quienes la formulan y, en consecuencia, debe desecharse de plano.

Me sumo a quienes difieren de esta afirmación y del sustento para desechar. Si bien convengo en que eventualmente esa podría ser la resolución de este Pleno, no por la razón que el proyecto asume. En este punto voy a ser muy coincidente con varios de los señores Ministros que han sostenido esta posición, pero me es indispensable, para mi posición, explayarme un poquito.

Quiero subrayar de nueva cuenta que me estoy refiriendo al caso concreto en donde, ante la omisión absoluta del legislador de cumplir con la orden del Constituyente de expedir la ley que hiciera eficaz –así lo dice– el derecho contenido en la Constitución nace, en automático, en plenitud del derecho de los ciudadanos, que curiosamente el derecho, hasta donde alcanzo a entender, humano, es el derecho universal que nos da a todos los ciudadanos la Constitución para participar en las consultas, pero lo desdobra en un segundo aspecto, que es concederle, por lo menos a un grupo numéricamente determinado de ciudadanos,

también el derecho para solicitar el inicio de las consultas. Y aquí me parece importante tener en cuenta que la Constitución no condiciona a la determinación del Congreso la posibilidad de que esa consulta solicitada por ciudadanos prospere, la Constitución es tajante, en mi opinión, que esto dependerá de que el Instituto Federal Electoral, en un futuro Instituto Nacional Electoral, verifique que se cumple con el requisito que me parece también – ya se ha mencionado– que es un requisito de procedencia, que es que se cuente con el número que es al menos el dos por ciento de ciudadanos que estén registrados en la lista nominal de electores de la elección anterior; consecuentemente, el Congreso no tendría facultades para impedir el desarrollo de una consulta si se reúne ese requisito, y me parece muy importante tenerlo presente.

También convengo con los señores Ministros que se han pronunciado en el sentido de que del texto constitucional se desprende un orden lógico para el desahogo de una consulta, parece que hay una convergencia de puntos de vista muy importante, hasta donde recuerdo nadie ha discrepado del orden que varios han presentado.

Y yo diría, y también siguiendo algo de lo que ya se dijo –así lo traía preparado– muy sucintamente, que de la Constitución podemos desprender que efectivamente el Congreso de la Unión es el órgano que tiene principalmente a su cargo el desarrollo y conclusión de las consultas, pero también creo que la Constitución establece facultades autónomas para otros órganos como es el Instituto Federal Electoral o, en su caso, Instituto Nacional Electoral, cuando éste ya quede debidamente instalado, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es decir, esto será consecuencia de que los presupuestos procesales que se establecen en la Constitución se den para que nazcan las

facultades autónomas de cada uno de estos órganos que prevé la Constitución; y, ¿qué prevé la Constitución?, *grosso modo*, una petición para llevar a cabo la consulta, no es una petición abierta, la Constitución dice quiénes pueden pedirlo, ya se ha dicho, no voy a detenerme en eso, y también señala los requisitos que se requieren, y en el caso –también lo subrayo porque hay diferencias importantes– del Presidente de la República y de los legisladores, la Constitución misma establece que estará sujeto eso a la aprobación de ambas Cámaras para la consulta, cosa que no sucede en el caso del planteamiento de ciudadanos que el Congreso –insisto– no puede ni en una de sus Cámaras ni conjuntamente, detener el proceso de consulta si el Instituto Federal Electoral o INE –perdón que lo repita pero estamos obligados por la situación que pasamos– determina que efectivamente se cumplió con el número de ciudadanos que la apoyan, y esto es, en mi opinión, muy importante, porque efectivamente le da un tratamiento muy diferente a uno y otro supuesto la Constitución; y después, obviamente cumplidos estos presupuestos para el desarrollo de la consulta, vendría la obligación del Congreso de expedir la convocatoria conforme a reglas que van a tener que ver con cómo se desarrolla la publicidad de la consulta de los contenidos de la pregunta que se vaya a formular y, por supuesto, cómo se desarrollará el día de la jornada electoral en todo el territorio nacional.

Consecuentemente, creo que no podemos basar el desechamiento de la solicitud en la falta de legitimación de los promoventes, porque adicionalmente a esto, que creo que no le corresponde a la Suprema Corte hacerlo –como varios se han pronunciado– son los mismos que presentaron ante el Senado de la República la solicitud para que se lleve a cabo la consulta popular; consecuentemente, me parece que no podemos y no debemos declarar si ellos tienen legitimación o no para esto.

Yo me inclino por lo que se ha dicho, en el sentido de que, en realidad, la solicitud no se presentó en el momento adecuado, y con este razonamiento desechar la solicitud, pero también me parece que, como es una consulta a trámite que está resolviendo la Suprema Corte, también se debe decir que esto no impide, de ninguna manera, que el rumbo de la consulta quede o desechado u obstaculizado; el Congreso de la Unión tendrá la obligación, y por lo visto ya hay una determinación en ese sentido de la Cámara de Diputados, de continuar con el proceso de la consulta y por otra razón, la Constitución no dice expresamente a quien le corresponde solicitar a la Suprema Corte que haga la calificación de la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Nosotros hemos concluido que, por ese orden lógico, y estimando que el Congreso efectivamente tiene, en principio, la conducción de estos procesos, a él le correspondería, pero lo estamos determinando a través de una interpretación del texto constitucional, porque cuando no había regulación podríamos decir que en ningún caso pudieran tener los ciudadanos la facultad, e inclusive el legislador pudiera haber regulado, en un momento dado, esto. Si resulta, insisto, en el fondo, constitucional o inconstitucional, etcétera, ya es otro tema.

Por estas razones –y con esto concluyo–, coincido con quienes estiman que no debe ser con base en la falta de legitimación que se deseche, sino estimando, a la luz de esta interpretación, que creo que es coincidente por parte el Pleno de que esto tiene un orden lógico y que necesariamente para que se haga la consulta a la Suprema Corte, o por lo menos se solicite a la Suprema Corte que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, se tiene, necesariamente, que haber desahogado y concluido el requisito –que, en mi opinión es eso, un requisito,

un presupuesto necesario— de que el IFE o INE hayan validado, comprobado y determinado que, por lo menos el dos por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores están apoyando esa consulta.

Y también me inclino a pensar, como alguien lo ha manifestado, que tendríamos que expresar en esta resolución que el Presidente tiene que eventualmente comunicar, según lo determina el Pleno, que esto, de ninguna manera, significa que el proceso de la consulta solicitada a la Cámara de Senadores tenga necesariamente que detenerse. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Fernando Franco. Continúa a discusión. Si no hay alguna intervención, yo haré, en principio, los siguientes comentarios: Desde luego, hemos estado en estos días frente a uno de los asuntos muy diferentes a los que son de nuestro conocimiento ordinario, y lo son en tanto que, haciendo un recuento de las veces que, cuando menos en estas Novena y Décima Épocas, en los últimos veinte años, para ponerle una temporalidad, las diferentes Presidencias de este Alto Tribunal han formulado hasta ahora, con ésta, ocho consultas a trámite del número de asuntos que resolvemos en veinte años, solamente para ponerla en el contexto de la dificultad y justificar la dificultad, no imposibilidad, creo, pero sí la dificultad de señalar el trámite a seguir y, sobre todo, en un instituto jurídico derivado de la Constitución tan novedoso como es éste, donde se participa en un proceso determinado por la Constitución en una expresión altamente democrática.

La consulta, lo sabemos todos, formulada por ciudadanos, así expresamente señalados o autoseñalados para solicitar la

calificación de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular relativa a la reforma constitucional en materia energética, sintéticamente expresado, esa es la materia de este tema que motivó a esta Presidencia, doy ahora los pormenores que los conocen ustedes, precisamente en esa expresión que tuvimos, hacer el turno correspondiente en ejercicio de las atribuciones que nos da la ley orgánica que en una lectura, inclusive en principio, son unas atribuciones que se antojan pues raras, que el Presidente haga una consulta frente a un trámite dudoso o de cierta trascendencia para que el Pleno sea el que oriente y determine precisamente el trámite a seguir.

Han sido muy insistentes las señoras y señores Ministros, algunos de ellos en el sentido de remarcar, hacer hincapié de que solamente estamos resolviendo el trámite a seguir en relación con esta consulta; desde luego, es un tema trascendente y, a partir de la circunstancia particular que se da en este caso de que este procedimiento constitucional ha iniciado también con el mismo objetivo en el lugar donde encuentra también esa sede que la Constitución le da.

Inclusive, para efecto de la emisión de un posicionamiento de su servidor, habré de decirles que encuentro total sentido a la disposición legal, fue sabio el legislador al establecer y reconocer esta posibilidad de presentación de una circunstancia de este tamaño, vamos a decir, donde se requiere la presencia del Alto Tribunal de la República a que determine un trámite que pareciera una cuestión muy sencilla y superficial, no es un trámite de una gran envergadura, se ha evidenciado aquí y se han evidenciado diferentes formas de solución que parten de un análisis muy serio y muy comprometido de la Constitución en relación con esta figura y de los extremos legales de este trámite a seguir, siendo todos, habré de decirlo, es una expresión que, a

lo mejor, los que comparten, quienes hayan seguido esta discusión, es muy cuidadoso, en tanto que está muy frágil la línea, muy tenue para estar haciendo pronunciamientos de fondo o pronunciamientos de otro tipo de calificaciones que no fueran exclusivamente el trámite a seguir en esta consulta a desahogar.

Bien, quiero decirles que, en términos generales, la propuesta que nos hace el señor Ministro Pérez Dayán ha encontrado, hasta ahora, una mayoría en cuanto a una coincidencia donde las diferencias se están centrando en relación con la causa no que motive un eventual desechamiento a partir del reconocimiento que es muy importante que se reitera por este Alto Tribunal –así lo podemos decir– que el ejercicio de un derecho humano no debe depender de que el legislador emita una ley que regule el procedimiento respectivo para su ejercicio; eficacia directa a los derechos fundamentales, cierto, se reitera, ése es un pronunciamiento muy importante que hace ahora este Tribunal Pleno, y a partir de ahí, identificar el procedimiento constitucional del artículo 35, donde se determina que efectivamente en este artículo 35, en relación con esta consulta, existe un proceso a seguir, realmente hay un proceso y cada parte en ese proceso va teniendo un desempeño particular y específico señalado por la Constitución, lo que nos hace llevar a decir que las bases constitucionales que regulan el ejercicio de este derecho son suficientes para tomar una determinación precisamente de los lugares y participación que se tiene en cada una de estas etapas constitucionales, y ahí está esta Suprema Corte de Justicia, en un lugar específico frente a un señalamiento específico que comparto, respecto de que se ha dicho de las dos etapas que contiene esta consulta; la primera etapa, previa a la convocatoria, es donde el Congreso de la Unión es el rector del procedimiento, es el que va señalando, y dentro de ellas, sintéticamente en el proyecto se presentan, en relación con el caso concreto, cuáles

son esos pasos de este procedimiento y el lugar que ocupa la Suprema Corte es donde el Congreso requiere, precisamente de este Alto Tribunal para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta; esto es, sobre si la pregunta —así esencialmente decía en el proyecto que se va a someter a la consulta— versa sobre una materia que no se encuentra excluida en términos del propio precepto constitucional.

Esto nos indica que hay un procedimiento, que hay un lugar y que para efectos de llegar aquí a la Suprema Corte las mismas personas que han instado al Congreso en relación con esta consulta sin que —bien se ha dicho también— un procedimiento o esta instancia entorpezca la marcha del otro, no suspende, siguen sus caminos, van caminando en esos procesos y no hay, en este momento, más que esta solución de continuidad para un trámite en el procedimiento.

De esta suerte, sí convengo, se me hacen jurídicamente aceptables, aunque aquí sí tengo que ser muy cuidadoso en relación con los argumentos de quienes proponen otra cosa diversa a la de la mayoría. La mayoría, hasta ahora, está proponiendo se ordene, se instruya a la Presidencia para que deseche la petición formulada por ser improcedente, no la califican, no habla de notoriamente improcedente, sino simplemente por ser improcedente por las razones que también mayoritariamente se han dicho, otras que se separan también son importantes para un desechamiento, dicen: llego al desechamiento pero por otro tipo de razones. Podríamos decir, pues esas otras también se enmarcan en una improcedencia, pero en última instancia sí está esa salvedad que se hace en función de esos argumentos que se consideran.

En este caso, en esencia, estaría con la propuesta, desde luego, y los argumentos de la mayoría para dar cumplimiento en última instancia, si esto es lo que se determina. Prácticamente, lo que se va a resolver es precisamente una determinación del Tribunal Pleno donde, como está propuesto: “devuélvanse los autos a la Presidencia, para efecto que deseche la solicitud en tanto que es improcedente”; con eso estaría de acuerdo, he oído estas opiniones, me parecen muy enriquecedoras también, creo que justifica el tema esta consulta dentro de estos limitados ejercicios que tenemos y yo así, en ese sentido, estaría totalmente de acuerdo y si esto fuera así, procedería a la ejecución del mandato del Pleno de este acuerdo a la ejecución, considerando, agrupando, precisamente todo el sustento que se ha dado para emitir un acuerdo de Presidencia de esta naturaleza.

Doy la palabra al señor Ministro ponente, antes de tomar una votación.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Presidente. Nada me hace dudar que el tema ha generado importantes y profundas reflexiones y que todas las participaciones han sido de verdad profundas, cuidadosas y muy informadas.

En este ejercicio de recapitulación, bien entiendo que quienes se han opuesto al proyecto, básicamente la señora Ministra Sánchez Cordero, el señor Ministro Cossío Díaz y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, lo hacen en dos vertientes fundamentales. Los dos primeros en función de la posibilidad de remitir el expediente al Instituto Federal Electoral a efecto de que proceda al conteo respectivo y luego seguir el procedimiento correspondiente, para el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, la posibilidad de hacer un requerimiento a los promoventes para que acreditaran su personalidad, y a partir de ello generar la

consecuencia necesaria; por quienes han manifestado estar a favor del proyecto, desde luego que se entienden diferentes caminos para llegar a su desechamiento. Reconozco muy ampliamente el consenso que se genera y las diferencias que también éste mismo produce.

Es así que la intervención de la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Franco González Salas, de alguna manera, el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la propia intervención de la Presidencia y el señor Ministro Valls, me hacen entender la necesidad de practicar un ajuste a la consulta de trámite para coincidir, ¿por qué lo digo?, porque la mayoría de estas intervenciones han arribado al mismo resultado, sin pasar por un tema específico que es la eficacia de los derechos humanos aun sin ley reglamentaria, y es lo que yo propondría eliminar del proyecto, dado que todos ustedes han aportado una solución sin pasar por este capítulo.

Desde luego, quiero refrendar mi convicción personal, ya no la del proyecto, de que la regla general efectivamente nos habla de la eficacia de los derechos humanos contenidos en la Constitución, no sujeta necesariamente a su desarrollo legislativo; esto es, no necesariamente porque haya ley existe el derecho, el derecho existe y si el propio Constituyente ha instruido a que el legislador lo regule, no porque no lo haga el derecho ya no existe.

Sin embargo, también establezco –insisto de manera personal– que hay derechos de carácter individual de ejercicio incondicionado, los que surten plenamente la hipótesis de su no necesaria regulación o desarrollo en la vía legislativa, nada impide que, desde luego, se hagan efectivos. Un ejemplo de ellos

muy claro, decidido por este Tribunal Pleno, el amparo adhesivo, si yo hubiera estado tramitando un juicio en el que hubiere un juicio de amparo a su vez por mi contrario, aquí se decidió, el amparo adhesivo existe en la Constitución, puede efectivamente hacerse valer.

Éstos son, para mí, los derechos de carácter individual de ejercicio incondicionado; pero existen también aquellos que, siendo de carácter individual, están sujetos a una condición de eficacia, en estos casos, por lo menos en el de la consulta popular, la participación del colectivo acotará la satisfacción de mi derecho, no porque yo crea –sin ser el fondo de este asunto– tener la prerrogativa de participar en una consulta popular, no porque yo lo quiera esto se va a hacer, tiene que acotarse en función de lo que la propia Constitución dijo, que una parte del colectivo suscriba lo que yo suscribo y se cumplan los requisitos, una vez que éstos se den, mi derecho se encontrará plenamente colmado; no es el caso, simplemente lo utilizo como ejemplo para demostrar por qué hay derechos de carácter individual de ejercicio incondicionado y algunos otros que por su propia naturaleza y lógica requieren del cumplimiento de una serie de otros requisitos que pueden dar lugar a su ejercicio pleno.

Y no es que sólo lo diga yo, el Constituyente, al establecer el tema de la consulta popular dijo: “Consecuentemente, la ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza”; y determinó, concluyó, “ya que, de lo contrario, podrían generarse consecuencias adversas a la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático”; esto es, anticipaba que, por la naturaleza y lo delicado de un ejercicio de participación

democrática, era muy conveniente que esta nueva facultad de carácter constitucional pudiera ser regulada debida y detalladamente por el legislador ordinario.

Es así, que en una de sus fracciones establece categóricamente: “Las leyes determinarán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción”; esto es, tratando de atajar el temor que le daba que, de no contar con una regulación específica, se generaran consecuencias adversas a la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático; sin embargo, dada la conclusión alcanzada por las muy informadas participaciones de los señores Ministros ya citados, se ha arribado a un resultado de desechamiento sin pasar por esta especificación, es así que me llevaría a mantener el proyecto sin esta específica remisión para mantener las ideas de legitimación, orden lógico y que no se han cumplido las etapas previas.

Es así que, entonces, esto me llevaría a presentar a ustedes el proyecto modificado excluyendo todas aquellas expresiones que de alguna manera sin remitir a la ley, porque la ley no existía, daban por entendido que si no había ley no se podría ejercer este derecho, éstas se eliminan, así lo pongo a consideración de ustedes, dado que ha sido la expresión generalizada respecto de lo que se entiende para llegar a un desechamiento, se han dado entonces las soluciones necesarias para que esto suceda y, si así también se considera por haberlo entendido, la referencia a la Ley Federal de Consulta Popular, publicada tiempo después de formulada la solicitud, tampoco se haría, simple y sencillamente el ejercicio deliberativo de este proyecto se quedaría en el contenido de la Constitución que, casualmente, coincide precisamente con el contenido de la misma ley.

Es entonces, señoras y señores Ministros, que pongo a su consideración el proyecto de resolución, simple y sencillamente dejando a un lado el tema de la eficacia de los derechos humanos condicionada a la existencia de una ley. Es cuanto, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Vamos a tomar una votación a favor o en contra de la propuesta que formula el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, en relación con el desahogo de la consulta a trámite formulada por esta Presidencia que se rige por este contenido y con los puntos decisorios a los cuales se dio lectura en la cuenta respectiva. Tomamos votación, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo también estoy en contra. Creo que no debe darse el desechamiento ni por el problema de falta de legitimación, ni tampoco por esto que se ha fraseado como falta de oportunidad. Yo creo que no estamos ante un problema ni procedimental ni orgánico, estamos ante un problema de un derecho humano; no entiendo cómo podríamos señalar algo respecto de la pregunta si nosotros mismos estamos diciendo que no podemos analizar la legitimación, creo que debía mandarse el asunto al Senado de la República para que el Senado lo mande al Instituto Federal Electoral con las cajas que ahí están puestas, el Instituto Federal Electoral analice el tema y después determine si está satisfecho el requisito del dos por ciento, satisfecho ese requisito podríamos pronunciarnos sobre la pregunta. Por estas razones difiero del proyecto en su totalidad. Muchas gracias.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Yo estoy de acuerdo con el proyecto. Había manifestado algunas diferencias en las consideraciones que ahora veo el señor Ministro ponente, en algunas, está ofreciendo modificar el engrose respectivo; a lo mejor me apartaría en relación con lo que manifestó de la aplicación del amparo adhesivo y ahí no sé si entrará o no, y si no, me reservaré un voto concurrente, y estoy totalmente de acuerdo, debe desecharse porque estamos en una etapa adelantada del procedimiento en el que nosotros no somos los rectores, sino el Congreso de la Unión. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Yo estoy, en principio, de acuerdo con el proyecto modificado; sin embargo, tengo que hacer una reserva para ver, a la luz del engrose que nos presenten, si hubiera consideraciones que no comparta para hacer un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Como lo manifesté, estoy conforme con el desecharlo aunque por razones distintas, de tal suerte que mi voto sería con el sentido pero en contra de las consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto y con las modificaciones aceptadas por el Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo también, básicamente, con el proyecto modificado, con el sentido específicamente y, como lo dijo el Ministro Franco, me reservo la oportunidad de hacer valer un voto, en su caso, concurrente, respecto de algunas de las argumentaciones que el señor Ministro ponente expuso al final de su intervención.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto, reservando mi derecho a formular, en su caso, voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo estoy en contra de la propuesta. Considero que debe darse trámite a la solicitud presentada ante este Alto Tribunal por diversos ciudadanos y que es materia de este expediente, y debe remitirse a las instancias

correspondientes que en mi intervención anterior había señalado. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Igual.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor del sentido de la propuesta modificada, con el voto en contra de consideraciones del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, y la reserva en cuanto a formular voto concurrente de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales y Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor secretario.

**CON ESE RESULTADO, SUFICIENTE PARA APROBAR LA PROPUESTA EN LOS TÉRMINOS PLANTEADOS, Y ESTÁR EN ESPERA, EN ESTA PRESIDENCIA, PARA EFECTO DE EJECUTAR EL ACUERDO CORRESPONDIENTE.**

Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Para anunciar que formularé un voto particular. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, tomamos nota, y queda en el registro, y la salvedad para cada uno de los señores Ministros como lo hemos manifestado, para hacer también o emitir los votos que a su interés convenga. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias, señor Ministro Presidente. También un voto particular o, en su caso, de minoría, si me lo permitiera. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se toma nota señora Ministra. Muchas gracias.

Continúe dando cuenta, señor secretario.

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

**IMPEDIMENTO 3/2014-CA PLANTEADO POR EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, RESPECTO DEL CONOCIMIENTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2013 Y SU ACUMULADA 5/2014.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme al único punto resolutivo que propone:

**ÚNICO. ES INFUNDADO EL IMPEDIMENTO A QUE ESTE TOCA 3/2014-CA SE REFIERE.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, consulto al señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo si quiere hacer algún comentario en relación con el impedimento.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Si usted lo estima conveniente, podría hacer una presentación previa señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Adelante, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, el presente asunto deriva del escrito presentado por parte del señor Ministro Sergio Valls Hernández, en donde manifestó que un familiar suyo, descendiente en primer grado en línea directa, se desempeña en un cargo dentro del servicio de administración tributaria, y que, con ese motivo, plantea la posibilidad de que

podría estar impedido en términos del artículo 146, fracciones I y XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el proyecto que se somete a la consideración de sus Señorías, se sostiene, en primer término, que este Tribunal Pleno es legalmente competente para resolver el planteamiento que se hace y, en cuanto al impedimento que se hace valer, se considera que el señor Ministro Valls Hernández no se encuentra incurso en causa de impedimento alguno, y para ello se toma como punto de partida que este Pleno ha sustentado el criterio en el sentido de que el impedimento guarda relación directa con situaciones personales o institucionales, según sea el caso, entre las partes y el juzgador a quien toca conocer de un litigio, y que por ello deben considerarse las particularidades de cada caso para determinar, con base en elementos objetivos, si se actualiza o no la causa de impedimento planteada.

Asimismo, se destaca en el estudio que tampoco puede pasarse por alto que este tipo de mecanismos de control de constitucionalidad, como son las acciones de inconstitucionalidad, no existe afectación a intereses de índole personal, precisamente porque en términos del artículo 105, fracción II, de la Carta Magna, las acciones de inconstitucionalidad constituyen un medio de control abstracto que se promueve en interés de la regularidad constitucional, y no para la salvaguarda de derechos propios de quien la ejerce o de persona determinada.

Se toma en cuenta que, a través de las jurisprudencias P./J. 129/1999 y P./J. 32/2010, este propio Pleno ha sostenido a través de las acciones de inconstitucionalidad: las partes legitimadas para promoverla no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les

podría causar una norma general. Por lo mismo, en la propuesta que se somete a su consideración, se destaca que, incluso, por mayoría de razón, estos mismos criterios deben regir y ser observados frente a todas las autoridades, organismos o entidades, que no sean parte en tales acciones.

En esa medida, por un lado, en virtud de que el Servicio de Administración Tributaria en donde labora el familiar del señor Ministro Valls Hernández, es una dependencia que no es parte en las acciones de inconstitucionalidad a que se ha hecho referencia y, por otro, que en tales acciones sólo se impugna una norma general, se pone a consideración de este Tribunal Pleno establecer que el referido vínculo familiar no le genera causa de impedimento alguno al señor Ministro Valls Hernández para conocer y resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014.

En el proyecto que se propone a su consideración, en el punto resolutivo a que dio lectura el señor secretario general de acuerdos, se propone declarar infundado el impedimento. Yo propondría, en este momento, si ustedes me lo permiten, cambiar la redacción de este punto resolutivo para sostener, de manera directa, que “el señor Ministro Valls Hernández no se encuentra legalmente impedido para conocer de la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014”. Ésa es la propuesta, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, que queda a consideración de las señoras y señores Ministros, con la modificación importante que se hace del punto decisorio. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy completamente de acuerdo en que el señor Ministro Sergio Valls Hernández no está impedido para ser ponente y discutir y votar estos asuntos, simplemente quiero hacer un comentario u observación a la presentación que nos ha hecho el señor Ministro Pardo Rebolledo, y al proyecto, en un aspecto que me aparto y es esta afirmación de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad no puede haber impedimentos.

Si bien hay esa jurisprudencia, lo cierto es que ya hemos también, en alguna ocasión, declarado el impedimento en este tipo de procedimientos, y hemos establecido que en cualquier tipo de procedimiento, facultad de atracción, incluso, eventualmente hasta contradicciones de tesis, puede haber impedimentos.

Si entendí mal la presentación del señor Ministro Pardo Rebolledo, le ofrezco una disculpa, pero me dio la impresión que había dicho que en este tipo de procesos no puede haber impedimentos. Nada más quizás pediría que eso se matizara y nos centráramos que, en el caso concreto, el señor Ministro Sergio Valls no está impedido. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Ministro Presidente. No es la intención del proyecto afirmar que en acciones de inconstitucionalidad no es posible plantear impedimentos; creo que el proyecto no tiene esa afirmación, lo que se afirma o se retoman son los precedentes en donde se ha

establecido que no puede considerarse que haya afectación a intereses particulares en una acción de inconstitucionalidad, por tratarse de un control abstracto; incluso, en la página veinte del proyecto se hace referencia al expediente 16/2011, que es una controversia constitucional, y de ella emanó una tesis que, incluso la señora Ministra, en lo económico, me sugiere que, ya que hacemos referencia al precedente, citemos la tesis respectiva, el rubro es: “IMPEDIMENTOS EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EXCEPCIONALMENTE PUEDEN DECLARARSE FUNDADOS, ATENDIENDO A LAS PARTICULARIDADES DEL CASO Y A LA SALVAGUARDA DE LA MAYORÍA CALIFICADA REQUERIDA EN DICHS MEDIOS DE CONTROL (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 119/2006).”; que con mucho gusto la integraría. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si no hay alguna otra manifestación, consulto si se aprueba el proyecto en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTA APROBADO,** señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Agotados los asuntos listados para el día de hoy, convoco a las señoras y señores Ministros a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el próximo lunes, en este recinto, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)**