

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 28 DE AGOSTO DE 2018

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017	<p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y NUEVA ALIANZA, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)</p>	3 A 68 EN LISTA

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
28 DE AGOSTO DE 2018**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

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
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:00 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 85 ordinaria, celebrada el lunes veintisiete de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración, señoras Ministras, señores Ministros, el acta con que nos dan cuenta. ¿Alguna observación? ¿No hay? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA.

Continuamos, señor secretario.

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

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y
SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y
19/2017, PROMOVIDAS POR LOS
PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y
NUEVA ALIANZA, LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA
CIUDAD DE MÉXICO.**

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Continuando con el análisis de esto, el tema correspondiente que estamos estudiando ya fue presentado por el señor Ministro Laynez, ponente; por lo tanto, tengo aquí la petición de intervenir de los señores Ministros Zaldívar, Pérez Dayán y Cossío. Por favor, señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. En este tema estoy de acuerdo con la validez que reconoce el proyecto, sin embargo, no comparto las razones; me parece que esto no tiene relación con el tema de reelección,

sino con la atribución que tienen las entidades federativas para establecer sus propias reglas, siempre y cuando no vulneren la Constitución General, de tal manera que no veo prohibición alguna para que adopten mecanismos de democracia participativa.

De hecho, en los precedentes voté en contra de la invalidez que se decretó por este Tribunal Pleno y –específicamente– en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, que era la invalidez de la revocación de mandato en el Estado de Yucatán, formulé un voto particular, en el que –en síntesis– sostuve cuatro razones que hoy reitero.

Primero, que el sistema de responsabilidades previsto en la Constitución General no debía ser interpretado como una limitante en cuanto a las posibles causas de separación del cargo de los servidores públicos. La obligación de establecer regímenes locales de responsabilidades administrativas no implica establecer un catálogo cerrado de vías para la remoción de funcionarios electos.

Segundo, tampoco existe una limitación derivada del sistema representativo; la revocación del mandato es un mecanismo de democracia participativa, cuya finalidad es mejorar el funcionamiento del sistema representativo.

Tercero, la existencia de plazos fijos y cerrados para el desempeño de los cargos tampoco es obstáculo al establecimiento de la revocación de mandato, ya que estos fueron diseñados para impedir la prolongación del cargo, y cobran sentido por el principio de no reelección, pero no conllevan una prohibición de terminar anticipadamente el cargo a través de un mecanismo de

democracia participativa; y, por último, la posibilidad de instaurar la revocación del mandato es inherente a la facultad que tienen los Estados de organizar sus poderes en términos de sus constituciones, y se encuentra dentro del ámbito de libertad que tienen para implementar su diseño institucional, con apego a los principios de la Constitución General.

De tal suerte que –reitero– me parece que el argumento no tiene que ver con el tema de reelección; incluso, me parece hasta peligroso vincular a ambas figuras, creo que son cuestiones distintas, creo que todo se centra en esta libertad de configuración que pueden tener las entidades federativas y, por las mismas razones que voté en los precedentes, reiteraré mi voto por la validez, en este caso, pero por las razones ya invocadas. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Como lo ha expresado el señor Ministro Zaldívar, este tema ha sido motivo de reflexiones por este Alto Tribunal, en lo particular, en las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y 8/2010, cuyos resultados de votación ya quedan registrados.

Pienso que estos son los criterios que debo seguir, en la medida en que me convencen las razones que se expresaron por este Alto Tribunal para considerar que, en el caso concreto, de las constituciones cuestionadas en aquel entonces, la revocación de

mandato no es una figura compatible con el sistema que establece la Constitución Federal.

No dudo —como bien lo dice el propio proyecto— que esta sea una forma de expresión democrática y que produce los efectos que se propone; sin embargo, creo que, más allá de que el sistema, en general, de la revocación de mandato pueda obedecer a un hilo conductor lógico, con un resultado final propio de los intereses de quien así lo ha dispuesto, sea útil en aquellos sistemas en los que se autorice abierta y expresamente su adopción; en el caso concreto, creo que debemos analizar —como se hizo en estas acciones de inconstitucionalidad— si la revocación de mandato es compatible con el sistema general que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido para los mismos efectos.

De suerte que el ejercicio de reflexión simplemente consistirá en revisar si, como el concepto de invalidez lo plantea, esto no casa en el sistema y diseño constitucional mexicano, o si, por el contrario, tal cual lo plantea el proyecto a consulta, sí lo es, esto pudiera decirse si es que una de las figuras no niega a la otra; en lo particular, pienso que no es compatible.

En la exposición de esta decisión debo leer que el artículo 40 de la Constitución dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal”; el establecer representativas nos da la oportunidad de entender que el poder no se ejerce por los ciudadanos de manera directa, sino que, para ello, se tienen representantes que así lo ejercen.

Y bajo esta perspectiva, combinado con el artículo 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”, esto ya federal, de los Estados o de la Ciudad de México.

Son nuestros representantes los que luego de una elección toman las decisiones que la Constitución y las leyes establecen como competencia para ellos.

Finalmente, el artículo 41, en su segundo párrafo dice que: “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”; esto es, la renovación puede ser implicada como la oportunidad para elegir a un nuevo gobernante, ya sea porque ha vencido el período para el cual fue electo, o porque —eventualmente— pudiere haber sido destituido de su cargo.

La renovación de los poderes, entonces, tendrá que ser mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, esto supone que para ejercer este mandato se tuvo que haber terminado el ejercicio del anterior.

Sobre esta base, cito el artículo 115, base I, párrafo tercero, que es la estructura que da cuerpo a las acciones de inconstitucionalidad resueltas por esta Suprema Corte.

Así, su cuarto párrafo dice: “Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender —lo más importante está aquí— o revocar el mandato a alguno de

sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga”.

¿Qué supone el texto constitucional? Que en el ejercicio del voto democrático que corresponde a cada ciudadano, se eligen tanto gobernantes administradores como gobernantes legislativos; y estos legislativos representan la voluntad del pueblo y velan por el cumplimiento de las responsabilidades políticas entregadas a su ejercicio a los restantes órganos de gobierno, entre ellos, a las autoridades administrativas.

Y son –precisamente– ellos, quienes en el ejercicio de este poder, de acuerdo con el sistema federal ya delimitado, tienen la posibilidad de decidir si, en nombre del pueblo, alguien a quien se le eligió popularmente no cumple con los cometidos constitucionales y legales, esto es, incurre en responsabilidades políticas que le harían perder el mandato popular entregado en las urnas, precisamente, en defensa de los intereses de la población que los nombró.

Entiendo que este artículo 115 se refiere específicamente a los Estados, pero como hemos venido entendiendo en la discusión de la Constitución Política de la Ciudad de México, queda claro que el artículo 122, apartado B, que se refiere al tema específico de la Ciudad de México, ordena con claridad que todo aquello que corresponda a los Estados debe entenderse entregado a la Ciudad de México en tanto esto resulte aplicable. Desde luego que esta es una figura común; la revocación de mandato entregada a los cuerpos legislativos que representan a la Nación es –precisamente– la fórmula que ha tomado como sistema la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto a nivel federal como a nivel estatal, siendo expresa en este sentido, en tanto les ha entregado la posibilidad de la revocación de mandato a partir de las causas graves que establezca la ley. Ya tenemos así, entonces, un sistema.

La siguiente pregunta es: ¿se acepta un sistema distinto paralelo a lo que aquí se da a través de lo que se denomina revocación de mandato? La revocación de mandato, finalmente, parte de lo que es un género, que es una consulta a la ciudadanía, una consulta popular; por más que la Constitución Política de la Ciudad de México haya querido distinguir entre consulta popular, consulta ciudadana, revocación de mandato, plebiscito, referéndum, todos parten de una idea general: es una consulta a la ciudadanía. Pudiéramos establecer que, en términos académicos, la consulta popular o ciudadana es el género y, a partir de ello, las modalidades para saber si esto se responde con un sí o con un no, para saber si esto es plebiscitario, si es referéndum o, en su caso, revocación de mandato.

No niego que la figura existe, lo que interesa –y sigo en este punto– es si es compatible con lo que el orden constitucional ha establecido; insisto, me parece que no, y digo que no por las razones ya expresadas; el sistema está claramente delimitado y la competencia de revocación de mandato queda clara y establecida que es a partir de que alguien ha sido electo, en función del no cumplimiento de sus responsabilidades políticas; no por un parecer, no por una idea y no porque un diez por ciento suponga la necesidad de convocar nuevamente a la ciudadanía con lo que

el propio ejercicio conlleva para determinar si alguien que recibió esta oportunidad de gobernar la debe perder.

Es precisamente la evaluación objetiva a partir de los criterios de ley, y no lo que pudiera suponer el conglomerado; los objetivos de ley, ante su incumplimiento, lo que lleva a que los congresos, por virtud de lo mandatado por la Constitución, determinen si esto ha sucedido así, y si es así, están legitimados por el propio pueblo que en función democrática entregó el poder al representante para que, ante la hipótesis de no cumplimiento de los objetivos, revoque este mandato, todo siempre sobre un sistema específico, causas establecidas en la ley, un régimen de legalidad.

Pudiera esto parecer difícil como para entender que oscurece las razones –que muy bien engarzadas tiene el proyecto–; sólo quisiera insistir en una sola más.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien no es un referente para los Estados o para la Ciudad de México, nos indica cuáles son los derechos del ciudadano. El artículo 35 dice: “Son derechos del ciudadano:” y llega hasta una de sus fracciones, y dice: participar en las consultas populares; y el numeral 3 dice: “No podrán ser objeto de consulta popular [...] la materia electoral”, está absolutamente prohibida para la consulta popular, porque así lo dispone la Constitución.

Este me parece el referente más claro, en donde la suma de todos estos factores me lleva a concluir que la voluntad del Constituyente, en materia de revocación de mandato, queda circunscrita a las propias reglas que la democracia establecida en

las normas constitucionales, entrega como mecanismo de defensa a la ciudadanía para que sean sus propios representantes, con apoyo en las razones escritas en la norma, quienes tomen la determinación de la revocación de mandato, a través de los métodos y circunstancias que la propia ley establezca.

El voto popular se vence a través del propio voto popular entregado con un mandato a los representantes, quienes constatan la falta de cumplimiento de las obligaciones legales que implica gobernar y, a partir de ello, en un procedimiento de defensa deciden la revocación de mandato; este es el sistema, y no me parece compatible con el de la consulta popular, que por vía de la revocación de mandato, termina por convocar nuevamente a la ciudadanía sobre la particularidad de un gobernante, sin un argumento legal contrastable que pudiera darnos la certeza de que el Estado de derecho prevalece, por lo menos, se garantiza cuando la representación popular, con apoyo en una ley, determina los casos y las circunstancias de cada revocación de mandato.

Acepto –como bien lo dice el proyecto– que no es acertada la argumentación de invalidez de que esto es una sanción, y comprendo que no es propiamente una sanción, aun si pudiéramos considerarla que se sancionó a alguien por no gobernar conforme a los mandatos de la propia Constitución, pero creo que el término “sanción” participa de una naturaleza muy distinta de lo que sería la revocación de mandato al surtirse las hipótesis de ley que le entregan a la representación popular este poder de quitar el mandato ciudadano, es simplemente una fórmula de la democracia de carácter correctivo, entregada a

representantes del propio pueblo, quienes en ejercicio de las competencias legales tienen que alcanzar una resolución a partir de lineamientos conocidos, y por conocidos entiendo las razones que la ley establece, es seguridad jurídica para todos.

Dos, tampoco creo hoy, que la reelección ya contenida en la Constitución –muy en lo particular de los alcaldes– justifique la existencia de un sistema de revocación de mandato por la vía de la consulta popular; por el contrario, creo que la reelección participa de la idea del buen gobierno, el que ha gobernado bien y ha dado resultados tiene la posibilidad de buscar la reelección, y digo que es contrario –precisamente– a lo que aquí se justifica, porque quien no gobernó bien, definitivamente no va a conseguir la reelección; pudiéramos decir que sin ser una revocación de mandato, el pueblo al que representa no vuelve a votar por él, pues sus resultados no son los satisfactorios, de no ser así y de dar este resultado, bien pudiera considerarse que está en condiciones de ser reelecto, y es –precisamente– entonces la reelección la que, lejos de desfavorecer un sistema de revocación de mandato, lo posibilita cuando, no habiendo gobernado bien, no hay la posibilidad de ser reelecto.

Finalmente, quisiera sólo reflexionar sobre las distintas categorías que el propio artículo cuestionado establece, ya había anticipado que las divide en distintas categorías, a lo que llama “democracia directa”, abre un capítulo de disposiciones comunes el artículo 25, para luego decir: iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular, revocación de mandato.

Sin embargo, la lectura del apartado E, consulta ciudadana, nos permite advertir –precisamente– esta disposición que debe tener todo Constituyente local, y dice en el numeral 1: “Las y los ciudadanos tienen derecho a la consulta en los términos de los (sic) dispuesto en esta Constitución y la ley en la materia”, precisamente es esta la consideración que nos debe llevar a entender –como la propia Constitución también lo establece– la posibilidad de que la revocación de mandato quede a cargo –como ella misma lo entiende– en los representantes populares, quienes han sido elegidos no sólo para un tema de carácter estrictamente legislativo, sino para garantizar que la ley que ellos mismos han expedido –en donde se contienen las responsabilidades políticas– ha sido desconocida, y es en un entorno de seguridad jurídica en donde el voto democrático alcanzado por las mayorías se asegura mediante la participación de sus representantes populares en la constatación y justificación de la revocación de mandato por causas conocidas y claras para los gobernantes y para los ciudadanos; la decisión de revocación de mandato participa en el ámbito de lo estrictamente jurídico –así entendida– y no en lo político.

La revocación de mandato –entonces– queda circunscrita al poder electivo, en donde los representantes populares vigilan que la idea de la ciudadanía alcanzada en mayoría se conserve, y que sólo por las razones escritas en la ley se deje de tener, y no por un tema que si bien pudiera obedecer a una cuestión de carácter participativo, ésta decida lo contrario.

Me parece que la estabilidad en la gobernanza siempre debe participar de estas dos ideas: uno, la certeza de las razones por

las que se revoca un mandato; y dos, la posibilidad de que la representación popular, en ejercicio de las competencias y en cumplimiento a la legalidad, pueda vencer el bono democrático, con razones que lo justifiquen.

Por ello, creo entonces que el sistema general de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da muchas muestras de que la revocación de mandato, más allá de ser un sistema de democracia directa o indirecta –como pudieran llamarle– no es compatible con lo establecido, muy en lo particular, con los temas vedados a la consulta ciudadana de carácter federal, que no incluyen los temas electorales. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor Ministro Presidente. En primer lugar, no lo discutimos ayer ni nos hemos pronunciado, quiero apartarme del estudio preliminar que va de los párrafos 471 a 485; no coincido prácticamente con nada de lo que ahí se dice; entonces, para efectos de mi voto particular y de mis votos concurrentes, etcétera, quiero apartarme de ese aspecto.

En segundo lugar, sobre este tema 1, en los párrafos 489 y 490 – páginas 224 y 225–, se dice que sería deseable hacer una nueva reflexión para efectos de abandonar los precedentes, sobre todo el de la acción de inconstitucionalidad 8/2010 y generar un nuevo criterio sobre la constitucionalidad o la validez de esta revocación de mandato.

Debo decir que las razones que se dan en el proyecto para pedírse nos que abandonemos esos criterios no las comparto, creo que lo que dijimos en la acción de inconstitucionalidad 8/2010 siguen siendo válidos, no explico aquello porque ya está votado, decidido, tiene los votos y los proyectos; sin embargo, simplemente me pronuncio contra los argumentos que se nos están dando en este proyecto para abandonar los que sostuvimos entonces.

Primero, es el tema de la reelección; creo que la existencia de la reelección por sí misma no tiene una condición tal que determine que la revocación de mandato ahora sí es válida, creo que son dos cosas completamente diversas: la revocación del mandato que se hace cuando está en ejercicio y la reelección que se hace al concluir el ejercicio y someter nuevamente a la ciudadanía la posibilidad de que la persona se mantenga en su cargo, desde luego a partir de una votación distinta. Creo que no hay una relación tal que la reelección nos conduzca al desplazamiento de esta razón de invalidez que ya habíamos sustentado.

En segundo lugar, también me parece que es distinta la posibilidad de reelegir a un servidor público para un nuevo período, lo que lleva una decisión –básicamente–, en este sentido, plebiscitaria a la posibilidad de revocar el mandato cuando no se haya concluido –eso lo dije–; y en tercer lugar, tampoco encuentro claramente cuál es la relación con las causas de responsabilidad, creo que son dos temas completamente diferenciados.

Consecuentemente, y para no abundar en las razones que –insisto– dimos abundantemente en los casos de las entidades

federativas; estoy en contra de esta parte del proyecto, de este punto 1, que se empieza a relatar en la página 223, y sostendré los criterios que hemos repetido en materia de la invalidez de esta revocación de mandato. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Continúa a su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Presidente. Coincido con mucho de lo expresado por el Ministro Pérez Dayán y el Ministro Cossío, también me aparto de este estudio preliminar de los párrafos 471 a 485, no participé en los precedentes 63/2009 y 8/2010; sin embargo, comparto cabalmente sus conclusiones.

Creo que la introducción expresa a la Constitución Federal de la reelección legislativa a nivel local y la nueva redacción del artículo 122 constitucional, en modo alguno –a mi parecer– modifican la conclusión a la que ese Tribunal Pleno llegó en esas dos acciones de inconstitucionalidad, en cuanto a que la Constitución Federal permite solamente una forma de dar por terminado el ejercicio del cargo, al margen de la conclusión del mandato que es la vía de la responsabilidad, sin que –a mi juicio– pueda preverse válidamente otra diferente; la libertad configurativa tiene límites que –evidentemente– deben respetarse. Me parece importante destacar el derecho al ejercicio del cargo para el que fue electo, un tema también de taxatividad constitucional que no tiene este esquema.

La racionalidad que justifica la remoción, conforme al esquema previsto constitucionalmente, el juicio político tiene razonabilidad

porque es una sanción política con mecanismos y procedimientos; pero me parece –fundamentalmente– que va en contra del diseño de la estructura constitucional básica; no tenemos un régimen parlamentario que permita mociones de censura, y abre, además, un esquema –me parece– delicado de las suplencias, porque hay muchos cargos que tienen suplente y puede haber –digamos– un incentivo para promover acciones de este tipo, y también –desde luego– en los esquemas de vacancia. Aquí se está planteando esto para todos los cargos electos popularmente; me parece que el régimen de suplencias no es –precisamente– muy adecuado en términos de la propia funcionalidad.

En la regla que plantea la Constitución Política de la Ciudad de México, se establece que la revocación de mandato requiere la participación de al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal, y que de éstas, el sesenta por ciento se manifieste en favor de la revocación, simplemente en el caso de la persona que ha sido electa como titular de la Jefatura de Gobierno en la Ciudad de México hubo 62% de participación, hubo 47% de votos en favor de esta persona; de tal suerte que tiene el 29.45% de los votos de los ciudadanos inscritos en la lista. Conforme a esta regla, con el 24 % de los votos se puede revocar un mandato.

Independientemente de la lógica –creo– republicana que se plantea en la concepción de la Constitución, es cierto que no hay una prohibición expresa, no me parece que deba haberlo para muchas cosas que son parte de la estructura básica, esto es, la cláusula de garantía republicana, como la llaman los Estados Unidos de América, en su visión constitucional, y esto es una garantía de la permanencia de la forma de gobierno, como ya lo

explicaba con detalle el Ministro Pérez Dayán, no hay ningún paralelismo con la revocación de mandato a nivel municipal, porque esa, primero, es por causa grave, y segundo, la hace el Congreso con dos tercios de los votos, no la hacen los ciudadanos; de manera que —insisto—, estoy en contra del proyecto, estoy por la invalidez de estos preceptos, y ciertamente tampoco comparto el estudio preliminar de la libertad configurativa, que creo que existe, pero tiene —obviamente— límites que están planteados en la Constitución Federal y, en ese sentido, estoy en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Esta es la primera vez que me pronuncio sobre este tópico. No integraba la Corte cuando se votaron estos precedentes. Estoy de acuerdo con el proyecto; simplemente haría un voto concurrente, porque me parece que es un argumento toral, el cual se le debe hacer más énfasis es la libre configuración en cuanto a la participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas.

En ese sentido, simplemente haría un voto concurrente, pero estoy sustancialmente de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señora Ministra Luna, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Formaba parte del Pleno cuando se emitieron los dos precedentes a los que hace alusión el proyecto del señor Ministro Laynez, y mi voto en esos precedentes fue justamente en contra de la procedencia de la revocación del mandato; coincidiendo con los Ministros que me han precedido en el uso de la palabra, excluyendo, desde luego, al señor Ministro Alfredo Gutiérrez que es primera ocasión que se pronuncia, y al señor Ministro Zaldívar que externó su voto en contra en esos precedentes, como él mismo lo mencionó.

Me parece que la revocación del mandato no se encuentra regulada en la Constitución, solamente en el artículo 115, y no se está refiriendo más que a la revocación del mandato que lleva a cabo el Congreso de un Estado respecto de los ayuntamientos y en los términos que ahí se precisa, y con una situación que me parece que es importantísima, que es –precisamente– estableciendo la garantía de audiencia, que es un procedimiento que se lleva ante el Congreso del Estado, donde se establecen cuáles son las causas, y se llevan a cabo en un procedimiento de carácter político, porque está ante el Congreso del Estado, pero siempre escuchando respecto de quien se promovió la revocación del mandato; esto por lo que hace al artículo 115, que es de manera específica, y –en mi opinión– muy clara respecto de quienes proceden, quién es quien debe de llevar a cabo esta revocación, en qué forma se lleva y, lo más importante, la garantía de audiencia que se le otorga a una persona.

Ahora, ¿cómo se regula en la Constitución Política de la Ciudad de México, que estamos analizando el día de hoy? El artículo 25 dice:

“En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral de la Ciudad de México vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la ley”. Lo primero que se dice también es que “1. Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo. 2. La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular”, y establece una vinculatoriedad en relación con el referendo en el plebiscito y –desde luego– la consulta ciudadana.

¿Qué es lo que nos está determinando? Si vemos, es un sistema totalmente diferente a la revocación de mandato que se está estableciendo en el artículo 115 –como bien lo mencionaba el Ministro Medina Mora–, la revocación de mandato que está legislando la ahora Constitución Política de la Ciudad de México, que –desde luego– reconozco que goza de una amplia libertad de configuración normativa.

Lo cierto es que se ha dicho que esta libre configuración normativa tiene límites y son cuando chocan –de alguna manera– con algunos derechos fundamentales establecido en la Constitución.

En este caso concreto, sigo pensando –al igual que en los precedentes– que sí hay un choque con diversos preceptos fundamentales de la Constitución; una persona que es elegida para un cargo público está elegida por una votación mayoritaria de los ciudadanos que se establecen en determinada demarcación geográfica y, además de que fue elegida por el voto público por una mayoría específica, esta persona para que pueda dejar el cargo, la idea fundamental es que llevó a cabo conductas que –de alguna manera– no son acordes con lo establecido en la legislación correspondiente o en la Constitución local respectiva, lo cual es totalmente lógico; para esto existen procedimientos también, que van desde la responsabilidad civil, penal, administrativa, incluso, política, cuando se refiere a un cargo de alto rango.

De tal manera que el sistema establecido por la Constitución, –en mi opinión– no está contemplando la posibilidad de la revocación de mandato, y menos en el sistema que se está determinando dentro de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque aquí se le está otorgando a un grupo de ciudadanos que inicie esto, el 10% del padrón, y luego que se lleve a cabo una consulta popular, en la cual se puede llevar a un situación de revocar el mandato, si es que la mayoría así lo determina. ¿Y la garantía de audiencia de la persona que –en un momento dado– está siendo motivo de este tipo de procedimiento? Queda prácticamente –en mi opinión– nugatoria, porque creo que no es nada más un concurso de simpatías; hoy te caigo bien y mañana no, por eso te voy a quitar; no, si te voy a quitar de un puesto de elección popular es porque incurriste en una causa de las que están establecidas

en la legislación correspondiente y, si es así, existen los cauces respectivos para poder llevar a cabo esta destitución.

No niego que eventualmente la revocación de mandato pudiere estar –de alguna manera– establecida en la Constitución, y ésta sería constitucional; primero, porque se reconocería en la Constitución como tal y, segundo, porque se trataría de un procedimiento en donde se determinara quién la lleva, por qué la lleva, cuáles son las causas y, sobre todo, que se escuche a la persona que está siendo sometida a este tipo de procedimiento porque, de lo contrario, se convertiría en un procedimiento muy injusto, en el que –al final de cuentas– por una situación hasta de aversión meramente personal, pudiera quitarse a una persona de un puesto que obtuvo en las urnas a través de un procedimiento legal de haber obtenido el voto público.

Entonces, –en mi opinión– con el debido respeto, estaría por conservar el criterio que se ha determinado en este sentido en los precedentes en los cuales voté; y –desde luego– por lo que hace al preámbulo, es mi costumbre apartarme de todos, entonces, este sería uno más del que me apartaría. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, voy a ser muy breve porque también me pronuncié en los precedentes y, por razones que aquí ya se han expresado, también me sumé a la

mayoría considerando que era inconstitucional establecer esta figura.

Estoy de acuerdo con la mayoría de los argumentos que se han dado, tampoco compartiría que esto ha variado porque haya reelección o haya otras condiciones, creo que esencialmente seguimos teniendo el mismo marco constitucional que analizamos en los precedentes, particularmente en uno, y que –en mi opinión– no habría una razón para cambiar la posición que sostuve.

También como lo anuncié desde el principio, haré un voto concurrente en relación a varios de los temas, ahora lo suscribo también en este punto y en el anterior. Y quiero señalar algo que comentaba el Ministro Medina Mora, que me parece importante tomar en cuenta; que también, en todo caso, si hubiera una mayoría o una minoría que no se pronunciara por la invalidez, pero que fuera suficiente para que no se diera, tenemos que contemplar la estructura de ingeniería que tiene la figura; sumado a lo que dijo el Ministro Medina Mora, quiero referirme a la realidad que tuvimos, que evidentemente puede ser igual, con datos más abundantes o menos abundantes de los que voy a señalar ahora, sumándome a los que dio el Ministro Medina Mora, que parecería que valdría la pena que los reflexionáramos por los efectos que puede tener esto en la realidad.

Lo que la Constitución Política de la Ciudad de México establece que se requiere la solicitud del diez por ciento de los inscritos en el listado de electores de la Ciudad de México para que se vaya hacer la consulta por la cual se pueda determinar si se revoca o no el mandato a un servidor público electo popularmente; y luego,

para que tenga efectos obligatorios, señala que se requiere el cuarenta por ciento de participación de las personas inscritas en el listado nominal, y que –por lo menos– el sesenta por ciento de ellas voten a favor de la revocación, este es el marco que establece la Constitución Política de la Ciudad de México para que pueda haber una revocación de mandato.

Ahora, voy a dar datos tomados de la fuente oficial, que es el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

La lista se compone –y cierro las cifras– de siete millones, seiscientos cincuenta mil electores en la Ciudad de México, el diez por ciento serían setecientos sesenta y cinco mil, el cuarenta por ciento serían tres millones, sesenta mil cuatrocientos noventa y cinco votos, y el sesenta por ciento de ese cuarenta por ciento sería –que esto es lo que se requeriría– un millón ochocientos treinta y seis mil doscientos noventa y siete, que es –como lo señaló el Ministro Medina Mora, también mis notas coinciden– el veinticuatro por ciento.

Ahora, en la última elección hubo una participación cercana al setenta por ciento, más de cinco millones, trescientos noventa mil electores votaron; la cantidad que arrojó como resultado de la elección es que la ganadora, efectivamente, ganó más o menos con el cuarenta y siete por ciento de los votos, pero no sólo eso, la candidata que quedó en segundo lugar, también obtuvo cerca del treinta por ciento de los votos, un poquito más; consecuentemente, quiere decir que este solo bloque de electores, que no votaron por la candidata electa, son más del veinticuatro por ciento que se requeriría, en este caso, para que pudieran –en un momento

dado— revocar un mandato como de la importancia que tiene la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, que en una elección absolutamente democrática —que nadie puede negar— obtuvo con una votación extraordinaria; consecuentemente, creo que, al margen de la situación de las posiciones que hemos tomado respecto de si es constitucional o no la figura —y ya me pronuncié— tendríamos que valorar esa parte, porque puede generar, eventualmente, situaciones muy delicadas de carácter político-electoral conforme a este sistema, a esta ingeniería que se diseñó para que proceda la revocación de mandato. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Comparto el sentido del proyecto. En principio, tampoco participé en los precedentes de este Tribunal Pleno.

Como lo dice el proyecto, creo que el análisis de la constitucionalidad de la revocación no debe estar en función del Título Cuarto de la Constitución, sino —precisamente— de lo que establecen los artículos 39, 40 y 124; es decir, analizar si las entidades federativas, en uso de esa configuración legislativa, pueden establecer la figura de la revocación del mandato o no; y esta libertad de configuración, no la desprendo de los artículos 116 y 122, sino de consideraciones diversas en relación a una democracia participativa que nuestro propio sistema establece; es decir, si la revocación del mandato va en contra de nuestra forma de gobierno establecida en el artículo 40 y, específicamente, de la

democracia representativa, la figura sería inconstitucional pero, en el caso, lo veo y lo desprendo así de la exposición de motivos, incluso, cuando se estableció la reforma de consulta popular donde, como mecanismo complementario de nuestra democracia directa, la posibilidad de que las entidades federativas puedan establecer esta figura, y en uso de su libertad de configuración porque, además, no incide ni contraría el espíritu de nuestro régimen, concretamente, –como había dicho– la democracia representativa, sino que es un mecanismo estrictamente complementario.

Por lo tanto, aquí lo que se tendría que analizar es si ese mecanismo de revocación de mandato tiene parámetros que puedan cumplir con una adecuada razonabilidad para sustentar su constitucionalidad.

Por estos motivos, coincido con el sentido del proyecto y, en su caso, haré un voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Piña. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Debo señalar que, de los precedentes que se citan, intervino sólo en el segundo, en la acción de inconstitucionalidad 8/2010.

En relación con la primera, que es la 63/2009, que se falló el primero de diciembre de dos mil nueve, me parece que la figura que en esa acción de inconstitucionalidad se impugnó era

diferente a la que ahora estamos analizando en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Aquel artículo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua vinculaba la revocación de mandato a una causa de responsabilidad y, en consecuencia, se establecía la revocación de mandato como una consecuencia a haber incurrido en alguna causa de responsabilidad y, en esa ocasión se dijo que la Carta Magna tiene previstos otros medios para establecer la responsabilidad de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo, pero que no es necesariamente la revocación de mandato y, por esa razón, en aquel precedente se estimó que era inconstitucional la figura en el Estado de Chihuahua.

En la acción de inconstitucionalidad 8/2010, en la que intervine y voté a favor de la misma —de la inconstitucionalidad que se propuso en ese caso—, se impugnaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán y, en este caso, la Constitución local preveía una auténtica figura de revocación de mandato, no como en el precedente que estaba vinculada con un tema de responsabilidad, sino que, en este caso, se establecía como una figura de participación directa; sin embargo, se basó en el precedente, aunque las figuras eran distintas, —insisto— una vinculada a un tema de responsabilidad y la otra, simplemente como una figura de participación democrática directa.

Ahora bien, —desde esta perspectiva— creo que también es importante, en este caso, resaltar en qué se hizo consistir el

concepto de invalidez que planteó la Procuraduría General de la República; en esencia, impugnó la inconstitucionalidad de este precepto —25—, en las distintas partes que se señalan, porque indicó que —en su opinión— se está estableciendo un nuevo medio para fincar responsabilidades a los servidores públicos que no tiene sustento constitucional, y el argumento me parece infundado desde su planteamiento porque, en este caso, en la Constitución Política de la Ciudad de México, no se establece la revocación de mandato como una sanción a una responsabilidad respecto de un servidor público, se establece la revocación de mandato como una figura concreta de democracia participativa.

Ahora bien, tengo que hacerme cargo de mi voto en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, porque en ese caso voté por la inconstitucionalidad; sin embargo, no comparto las razones del proyecto en cuanto vinculan esta figura con la posibilidad de la reelección, creo que —como lo han dicho algunos compañeros— no hay esa vinculación y el tema de que hoy esté prevista la reelección en algunos cargos, no cambia la perspectiva del análisis de la revocación de mandato, —y debo adelantar que comparto la postura del proyecto, no obstante que voté en otro sentido en la 8/2010— y el cambio de mi voto, fundamentalmente, lo sustentaría: uno, en que tenemos un contexto constitucional diferente al que imperaba en dos mil diez, en que se presentó esta acción de inconstitucionalidad.

Diferente desde varios aspectos, obviamente, la reforma de dos mil once y algunas posteriores como —por ejemplo— la implementación en la Constitución Federal —reforma de nueve de agosto de dos mil doce— de consultas populares como una figura

también de participación directa; claro, ahí no se prevé la revocación de mandato como tal, pero está abierta la posibilidad a este tipo de figuras de participación, tan es así que –insisto– se reconocen las consultas populares en el texto de la Constitución Federal; entonces, me parece que el contexto –como decía– constitucional es distinto respecto del cual se analizó esta acción de inconstitucionalidad 8/2010.

Desde luego que, también me parece importante el tema de la libertad de configuración, –digo, sí la derivaría del artículo 122– creo que, habiendo esta libertad de configuración respecto de este tipo de medidas, no advierto una causa manifiesta de inconstitucionalidad de la misma; entiendo las razones que se han dado, las consecuencias prácticas que pudieran ser negativas o pudieran ser contrarias al resultado de una elección, –como se han dado aquí los datos y los números–, pero me parece que la figura en sí no la considero contraria a algún principio constitucional, creo que es una manera de otorgar algún instrumento a la propia ciudadanía, aquí –insisto– no está vinculado con temas de responsabilidad, sino simple y sencillamente con el ejercicio de un derecho democrático de poder decidir que una persona electa –desde la perspectiva del número que establece la propia Constitución– no está conforme con el desempeño de un funcionario electo por votación popular y, en esa medida, habría que manifestarlo tal como lo señala la propia Constitución, lo veíamos aquí: “En el caso de la revocación del mandato, sus resultados serán obligatorios siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas –

del listado nominal– el sesenta por ciento se manifieste a favor de la revocación”.

Por estas razones y haciéndome cargo –insisto– de que voté en un sentido distinto en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, comparto la conclusión del proyecto, no comparto las razones que se dan para separarse de los precedentes, porque –insisto– las razones son distintas y lo más importante –para mí–, el contexto constitucional ha variado respecto del que se analizó en esos precedentes. Por esas razones, compartiría la propuesta en este punto del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Tampoco coincido con el proyecto, considero que, si bien estos dos precedentes –el 63/2009 y el 8/2010– trataron un tema –como decía el señor Ministro Pardo, ahora con mucha precisión– de responsabilidad, que no es –precisamente– este el caso, no participé en el 63/2009, pero sí en el 8/2010, y no coincido porque –para mí– resulta inconstitucional la revocación del mandato, no porque constituya un procedimiento de responsabilidad, que no es el caso que se está planteando aquí, diverso para la remoción del cargo como se trató en los precedentes, sino porque se trata de una forma de separación del cargo que no está prevista de ninguna manera en la Constitución Federal; o sea, que no tiene ningún sustento constitucional.

Bajo esa premisa, no coincido con la propuesta porque, a la fecha, la revocación de mandato no ha sido incorporada en la Constitución Federal como una forma de separación del cargo, no de responsabilidades, coincido en eso.

De ahí que resulte irrelevante que en la actualidad, nuestra Constitución ya prevea la reelección para ciertos cargos públicos locales. Para mí, el que exista o no la reelección no tiene nada que ver con esto.

Considero que la consulta parte de una premisa incorrecta cuando afirma que la incorporación al texto constitucional de la reelección es suficiente para demostrar que la duración del encargo, en algunos puestos de elección popular, depende de la voluntad expresada en las urnas y, por ende, la variación del tiempo contemplado en la Constitución para un encargo puede obedecer a razones distintas a la conducta ilegal del servidor público.

Contrario a lo que se afirma, la duración del encargo de un puesto de elección popular, en nuestro sistema democrático, con independencia de que exista o no la reelección, siempre es un término fijo, es un término expresamente señalado por las leyes y la Constitución; de manera que ni se puede exceder, ni se puede limitar previamente, tanto los votantes como los votados, en todo caso, conocen y conocerán la duración del cargo de elección popular.

En este sentido, en términos de los artículos 35, fracción II, y 41, segundo párrafo, de la Constitución Federal, el plazo fijo de duración del mandato, característico de un sistema como el nuestro, se erige como una prerrogativa de los ciudadanos, inclusive, que sólo puede ser interrumpido por los supuestos expresamente establecidos y con los procedimientos

excepcionales previstos en la Constitución Federal, dentro de los que –por el momento– no figura la revocación del mandato.

Por esas razones, no coincido con la propuesta de considerarlo válido, sino –para mí– esto es inconstitucional. ¿Algún otro comentario? Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias Ministro Presidente. Nada más a manera de explicación y porque veo que hay coincidencia, aun en las distintas posiciones respecto a este tema de la reelección, sólo quiero aclarar. El tema de la reelección no pretendía justificar la constitucionalidad de la medida, creo que no se ha entendido así, y esto no es, sino imputable al proyecto, que no está claro en este punto.

Era una posibilidad de abrir a la nueva reflexión o abrir el debate en este punto. Son diez años que transcurrieron de estos precedentes, cuando se votaron lógicamente no había reelección, eran períodos cortos, tres años para los legisladores, los presidentes municipales igual, no tenían esa posibilidad con períodos cortos.

Pero esa parte, que no matizaría, la suprimiría del proyecto, con mucho gusto. Si ven la página 229, desde el párrafo 497 se empieza señalando: “Una lectura integral de los numerales impugnados muestra que la figura de la revocación de mandato en la Constitución de la Ciudad de México se encuentra dentro del margen de libertad configurativa con que cuentan las entidades federativas para determinar todo lo concerniente a su régimen interior”; 498 y viene la explicación de todo esto.

De todas maneras, me gustaría enriquecer esta parte con lo señalado por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar, la Ministra Norma y –desde luego– el Ministro Pardo que coinciden en esta parte, inclusive, haciendo esos señalamientos –Ministro Pardo– de los precedentes, lo hago con mucho gusto. Con esta modificación propondría este proyecto a consideración del Pleno. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. ¿Creo que se va a desestimar? Y quedarían como votos nada más las participaciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, probablemente sean sólo cinco votos y no alcanzaría ni para la validez ni para la invalidez, desde luego.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a tomar la votación para precisar esto, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos en contra de la propuesta del proyecto, y por la invalidez, por lo que se debe desestimar la acción respecto de los tres preceptos impugnados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN EFECTO, CON LA VOTACIÓN QUE SE HA TOMADO Y SE HA DADO CUENTA, SE DESESTIMA LA PROPUESTA.

Continuamos, señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. En la página 237, abordaríamos lo requisitos para la reforma a la Constitución Política de la Ciudad de México.

El artículo impugnado es el 69, numerales 1, 3 y 6; creo que es importante, primero, qué señala el artículo 122 de la Constitución Federal respecto a las reformas a la Constitución local. Artículo

122: “Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes”.

Como podemos ver, en el artículo 122 de la Constitución Federal —digamos— no hay requisitos, simplemente hay una revisión de que tiene que ser aprobada por dos terceras partes, que señala el artículo impugnado.

El artículo 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México, señala las siguientes reglas: numeral 1. Las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, requerirán cuando menos el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso; 2. Una vez que se llegaran a admitir por esta mayoría, se publican y circulan ampliamente; 3. Las iniciativas de reforma o adición admitidas, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron, y finalmente, —hace una excepción— 6. En el caso de las adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Federal, serán admitidas de inmediato y podrán ser aprobadas en el mismo periodo.

Las impugnaciones de la Procuraduría, son: primero, en cuanto a la violación al principio de rigidez constitucional, dice: no pueden establecerse reglas adicionales a las ya previstas en la Constitución Federal para modificar la Constitución local; por lo tanto, parte de la idea de que como están las reglas en el artículo

122 —que insisto— la regla es una, por las dos terceras partes, —a su juicio— ya no puede adicionarse o agregarse otros requisitos.

Después dice: Violación a la división y equilibrio de poderes, porque con esta especie de requisito de procedibilidad que se estableció de que para poder entrar a discusión se requiere, al menos el voto de la mayoría, dice: hay una violación a la división y equilibrio de poderes porque permite que el partido mayoritario, con el voto de los miembros presentes, —ni siquiera es la totalidad— con simple mayoría decide que ya no se discute la reforma constitucional; señala la Procuraduría de hechos, está entonces reuniendo dos poderes: el revisor y el legislativo ordinario en un mismo órgano.

Y tercero, violación al principio de supremacía constitucional, puesto que también debió permitir que se analizaran de manera inmediata y en el mismo período iniciativas que buscan adecuar la Constitución local en los casos en que hay leyes generales, porque éstos forman parte del orden constitucional.

El proyecto propone declarar parcialmente fundado el argumento, en realidad, proponemos la invalidez únicamente del numeral 1, es decir, de esta especie de requisito de procedencia, pero reconocer la constitucionalidad de los numerales 3 y 6.

Me voy a referir a los requisitos, si se pueden agregar. El proyecto se basa en varios precedentes de este Máximo Tribunal, que están todos citados en el proyecto, no son idénticos, porque no habíamos analizados una situación de una Constitución con un requisito como esto, pero tiene que ver con requisitos adicionales

a los previstos en la Constitución. Este Máximo Tribunal ha fijado criterios sobre lo que es un requisito tasado, sobre aquellos otros requisitos modificables o aquellos requisitos agregables.

El proyecto considera que –en este caso– el requisito tasado son las dos terceras partes; no se puede incrementar ni reducir, pero que no es inconstitucional prever requisitos adicionales para reformas constitucionales. Se adivina una contradicción en la argumentación porque dice: se violenta el principio de rigidez constitucional; se violentaría este principio si se flexibilizaran los requisitos; al contrario, conforme a las previsiones de la Constitución local, se está haciendo más difícil la modificación de una reforma constitucional. Por eso, se considera que se pueden agregar estos requisitos, como el que no se ha discutido en el mismo período, sino que se pueda pasar a otros períodos.

En cuanto a ley general, empezaría por lo más sencillo. El proyecto también propone declarar infundado este concepto de invalidez porque debe interpretarse la Constitución, el texto dice: “adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Evidentemente, si la Constitución Federal –en un transitorio– señala que va a haber una ley general y el plazo para su expedición, y después las legislaturas locales tienen que adecuarlo, pues se toma como un mandato constitucional; viene en la Constitución Federal; por lo tanto, se propone en el proyecto que debe entenderse que ahí está también como mandato una ley general, cuando –de manera expresa– la Constitución Federal

dice tienes que legislar y adecuar tu legislación a las leyes generales.

Por el contrario, se propone declarar la invalidez del numeral 1, es decir, de este requisito que establece que para ser admitidas a discusión, las iniciativas de reformas a la Constitución requieran cuando menos el voto de la mayoría de los miembros presentes, esto es, –precisamente– porque esto permitiría que una mayoría de miembros presentes –insisto, ni siquiera es de la totalidad del Congreso– puedan decidir lo que se discute o no.

El proyecto señala que no es –precisamente– una violación al principio de división de poderes, sino al derecho de debatir al principio de que los Congresos, antes de ser órganos decisorios, son órganos deliberativos, y que las minorías tienen –precisamente– con estas votaciones calificadas, la posibilidad de participar en el debate, aun cuando ya sepamos que si la mayoría –en ese caso– de un solo partido es necesaria para configurar las dos partes; eso no debe evitar que la iniciativa pase a debate y pueda ser discutida, es parte –precisamente– del debate parlamentario el que puedan participar todos los miembros presentes y lograr o no las dos terceras partes, y que esto lleve a un cambio de posición de una mayoría, –incluso– con modificaciones que se hagan en el debate parlamentario, o sea, para eso es –precisamente– el debate.

Entonces, creemos que lo que vulnera el principio de deliberación democrática, no tanto el de división de poderes; por lo tanto, se propone esta declaración de inconstitucionalidad parcial; insisto,

invalidez de numeral 1, y validez o constitucionalidad de los numerales 3 y 6. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración, señoras y señores Ministros. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy esencialmente de acuerdo con el proyecto, me aparto de varias consideraciones, sobre todo, las relativas a las leyes generales, creo que no forman parte del orden constitucional, pero eso lo haré valer en un voto concurrente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En el mismo sentido que el Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Exactamente en el mismo sentido, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más, señores Ministros? También coincido con ello, apartándome de algunas consideraciones, pero a favor del proyecto. Tomemos la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: A favor, me aparto de algunas consideraciones, y haré un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual, de acuerdo, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto, recordando que reservé un voto concurrente general y, por eso, no lo reitero en cada votación.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: También, con el proyecto y apartándome de algunas consideraciones.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once

votos a favor de las propuestas del proyecto; el señor Ministro Cossío Díaz vota en contra de algunas consideraciones y anuncia voto concurrente, al igual que la señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Franco González Salas; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisa que anunció voto concurrente general; el señor Ministra Medina Morra vota en contra de algunas consideraciones y anuncia voto concurrente; el señor Ministro Presidente Aguilar Morales vota en contra de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN. CON ESTA VOTACIÓN QUEDA APROBADA, EN ESTA PARTE, LA PROPUESTA QUE NOS HACE EL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ.

Continuamos, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: El Instituto de Defensoría como órgano constitucional autónomo. El artículo 46, apartado A, párrafo primero, inciso f), y en el artículo 51, numeral 3, la Constitución local crea el Instituto de Defensoría Pública como un organismo constitucional autónomo al lado del Consejo de Valuación de la Comisión de Derechos Humanos, de la Fiscalía General, del Instituto Nacional de Transparencia, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral.

El argumento de la acción señala que esto es inconstitucional, violatorio del artículo 122, fracción VII, de la Constitución Federal: “La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.”

Conforme al argumento en la demanda de acción, deberíamos de leer como una limitación, es decir, sólo los que se prevén para las entidades federativas; es decir, en las comisiones locales de derechos humanos; en el artículo 102, los institutos electorales, en los artículos 40 y 41, etcétera.

El proyecto propone declarar infundado este precepto porque la lectura correcta para este Pleno sería que –mínimo– tiene que contar con los organismos constitucionales autónomos que prevé la Constitución Federal para las demás entidades federativas, pero no es una limitación, y con la libertad configurativa que tiene como entidad federativa y como lo tienen también los Estados de la Federación, puede decidir, crear y considerar como órgano constitucional autónomo local a otras instituciones, en este caso, lo hizo con la Defensoría Pública; por lo tanto, se propone declarar la constitucionalidad del precepto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Está a su consideración, señoras y señores Ministros. ¿Alguna observación? ¿No hay observaciones? Entonces, estoy con el proyecto, con algunas razones adicionales que, en su caso, formularé en un voto concurrente. Tome la votación, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: A favor, apartándome y anunciando voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto, y recuerdo que anuncié un voto concurrente general.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto y algunas razones adicionales, anuncio voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; el señor Ministro Cossío Díaz vota en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; el señor Ministro Franco González Salas recuerda que anunció voto concurrente general; y el señor Ministro Presidente Aguilar Morales por razones adicionales y anuncia voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. **CON ESO QUEDA APROBADA EN ESTA PARTE TAMBIÉN LA PROPUESTA.**

Continuamos, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Requisitos para elegir al Fiscal General. El artículo impugnado es el 44, apartado A, numeral 5, de la Constitución local que señala que: "Para ser fiscal se requiere tener ciudadanía mexicana y cuando menos treinta y

cinco años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de licenciado en Derecho con experiencia mínima de cinco años; gozar de buena reputación; no haber sido condenado por delito doloso.”

En realidad, la porción normativa impugnada es la siguiente: “no haber ejercido una diputación en el Congreso, una magistratura, el cargo de juez ni ser integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial o titular de una Secretaría o equivalente, en los tres años previos al inicio del proceso de examinación.”

A juicio de la Procuraduría, la restricción establecida en esta porción normativa impugnada es desproporcionada porque discrimina a los servidores públicos que han ocupado estos cargos, y ello vulnera los principios de igualdad y no discriminación previstos en los artículos 1º y 4º, así como el derecho de ejercer un cargo público previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución y, además señala que debió basarse en el modelo de fiscalía previsto en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal, que no trae una restricción como la que acabamos de leer.

Los argumentos centrales en el proyecto que se propone a este Tribunal en Pleno es, primero, en cuanto a la referencia al artículo 102, apartado A, no existe ninguna obligación o ningún texto que señale que tienen que seguir el modelo previsto en el artículo 102, apartado A, de la Constitución para la Fiscalía Federal, lo que señale el artículo 122 de la Constitución Federal es que la Constitución local tiene que garantizar que las funciones de

procuración de justicia se realicen bajo los principios de autonomía y de imparcialidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto realizó un examen de proporcionalidad de la medida frente a los principios de igualdad y no discriminación y el derecho a ser nombrado, y concluye que hay un fin constitucionalmente legítimo, porque es la manera como la Asamblea Constituyente, enfatizó que uno de los atributos indispensables de la Fiscalía debía ser la autonomía, y que –de esta manera– se evitaba una vinculación cercana a los poderes de gobierno local u otras instituciones para ocupar este cargo.

También consideramos que la medida es necesaria, puesto que se requieren mecanismos específicos para garantizar esta exigencia constitucional y, finalmente, que es idónea porque no hay –además– otras medidas que se puedan prever que pudiesen ser menos lesivas, toda vez que estos requisitos de temporalidad para ciertos cargos han sido adoptados por diversas legislaciones, tanto federales como locales, pretendiendo –no pueden no ser el sistema idóneo– lograr los principios de autonomía.

En cuanto a los tres años, –como ustedes pueden ver– en el estimamos no emitir un juicio –digamos– definitivo de si es mucho o es poco, eso lo hemos debatido en este Tribunal Pleno cuando tenemos citaciones iguales pero, sobre todo, porque esta distinción no se basa en alguna de las categorías sospechosas del artículo 1° constitucional, de tal manera que hubiésemos tenido que hacer un test riguroso para tratar de justificar los tres años, tampoco ningún otro precedente que nos ayudara a indicar que los tres años son muchos o son pocos o proponer a este Tribunal Pleno la declaratoria de inconstitucionalidad.

En ese sentido, –desde luego– están los precedentes de este Pleno citados en el proyecto, en situaciones –insisto– parecidas que pretenden apoyar esta consideración; por lo tanto, se propone declarar infundado el concepto de invalidez y constitucional el artículo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros, está a su consideración esta parte de la propuesta. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Estoy de acuerdo con el sentido de lo propuesto por el señor Ministro ponente en este aspecto respecto de la declaración infundada del concepto de invalidez y la declaración de validez del artículo; sin embargo, me aparto de las consideraciones, como ha sido mi costumbre, cuando se analiza un test de proporcionalidad y este tipo de temas, con los que no he comulgado. Por esta razón, estando de acuerdo con el sentido, me aparto de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señoras Ministras, señores Ministros, ¿no hay observación? Tomemos la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el sentido, apartándome de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Estoy a favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: También, con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; la señora Ministra Luna Ramos vota en contra de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Continuamos, señor Ministro Laynez, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Facultades del parlamento metropolitano, página 258 del proyecto.

Se impugna el artículo 29, apartado D, inciso q), y artículo 30, numeral 7, de la Constitución local, por considerar que la figura del parlamento metropolitano no encuentra un sustento en la Constitución Federal, que ordena que el Poder Legislativo se deposite en la legislatura local al otorgarle funciones de valuación cuantitativa y cualitativa de las leyes al parlamento metropolitano,

se le colocó por encima del Poder Legislativo, sin que exista una base constitucional de la cual derive esa atribución.

Al analizar los debates y la presentación de las iniciativas, estamos seguros que hubo un error de remisión en la propia Constitución, porque en el apartado D del artículo impugnado, – recuerden que es el artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México– dice: “De las competencias del Congreso de la Ciudad de México”, y en el inciso p) “Elaborar un sistema de evaluación de resultados de su trabajo legislativo, así como su impacto en la sociedad. Dicho sistema deberá presentar sus resultados anualmente, los cuales deberán ser difundidos bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas”. Como podemos ver, este sistema de evaluación de resultados de trabajo legislativo es una facultad del propio Congreso de la Ciudad de México; luego el inciso q) dice: “Promover la conformación del Parlamento Metropolitano”.

El problema fue que en el artículo 30 de la Constitución local, en el numeral 7 hay un error de remisión y dice: “El sistema al que se refiere el inciso q) del apartado D del artículo 29 de esta Constitución realizará la evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes”. En realidad, el sistema está previsto en el inciso p), no en el q) que es el parlamento metropolitano.

Por lo tanto, y esto está corroborado con los debates donde nunca se pretendió que el parlamento evaluara la legislatura, sino que creara su propio sistema. Eso se aclara en el proyecto, no obstante consideramos necesario decir, pero aun así, lógicamente esto no sería una invasión al proceso legislativo ni que se trasladara la función a un parlamento metropolitano de la función

legislativa. Este método de evaluación es más bien un método de mejora regulatoria, el análisis de cómo se están aplicando las leyes, cuáles son los efectos que están teniendo, es más bien un análisis de mejora regulatoria *ex post*, pero nunca *ex ante* o durante la función, no tiene ningún carácter vinculante; entonces, suponiendo que se entregara a este parlamento, no tiene carácter vinculante y el legislativo pudiera tomar o no en cuenta los resultados de esta evaluación, pero —insisto— de los debates y de las exposiciones de motivos entenderíamos que realmente el sistema lo va a establecer el propio Congreso local. Por eso, se propone declarar la validez del precepto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Terminó, señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Sí, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración.
Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Duda. Si estamos estableciendo que es una equivocación, porque así lo dice el proyecto, y así es efectivo y así lo advertimos, ¿por qué no se declara —en ese sentido— como violatorio del principio de seguridad jurídica?, se está refiriendo a un sistema que no corresponde al que realmente es; por lo tanto, es inválido, o bien, llega la remisión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Le preguntaríamos al señor Ministro ponente. A ver, señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias. No lo planteo como duda; me parece que el concepto de invalidez que presenta, en este caso la Procuraduría, es fundado, porque alega – precisamente– que, al establecer el artículo 30 que el sistema al que se refiere el inciso q), y si vamos al artículo 29, inciso q), es relativo a la conformación del parlamento metropolitano, pues tiene razón, porque si leemos el artículo 30, numeral 7, se le está atribuyendo al parlamento metropolitano, que es el que está contenido en el inciso q), la función de evaluar cuantitativa y cualitativamente las leyes.

Entiendo perfectamente lo que señala el proyecto, se trata de un error al momento de hacer la referencia, porque no debieron haberse referido al inciso q) del apartado D, sino al inciso p), que es el que habla de este sistema de evaluación; pero, por más que evidenciamos que se trata de un error, pues el texto vigente señala otra cosa, hacer referencia al inciso q) y hacer referencia al parlamento metropolitano.

Entiendo que esa no fue la intención del Constituyente de la Ciudad de México, entiendo que es un error o una imprecisión al momento de establecer la referencia, pero considero que es fundado el concepto de invalidez, y me parecería que no debiéramos invalidar los dos, sino simplemente la referencia, en todo caso, el artículo 30, numeral 7, para eliminar esa referencia a un inciso equivocado, y no quede la impresión de que se está dotando a este parlamento metropolitano de las facultades que señala este numeral 7 del artículo 30. Mi postura sería invalidar el artículo 30, numeral 7, para evitar esta confusión. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. También coincido que el problema es ese, se están refiriendo al sistema de evaluación, que el –digamos– órgano legislativo se autodetermina, en el sentido de elaborar un sistema de evaluación de resultados de su trabajo legislativo, quizá es a lo que se querían referir.

El numeral 7 del artículo 30 debió haber dicho: el sistema al que se refiere el inciso p) del apartado D; en todo caso, el sistema al que se refiere el artículo 29, que es el que contiene la autoevaluación del propio legislativo. En ese sentido, estaría por la invalidez de esta norma, que fuera o no una equivocación, de cualquier manera es indebida y atenta a la seguridad jurídica, porque a ese órgano, inclusive, ni siquiera en los debates del Constituyente se ha atribuido ninguna otra función y mucho menos de evaluación. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que la Ministra Piña, el Ministro Pardo y usted, en este caso, tienen razón. Lo cierto es que hay una remisión equivocada y esto motiva inseguridad jurídica, el que lea el artículo se va al inciso no adecuado; lo que trató de establecer el proyecto fue una especie de interpretación conforme, de decir: efectivamente, hay un error, pero debe entenderse de esta manera.

Ahora, en este caso concreto, quizás valdría más la pena declararlo inconstitucional porque, aunque quede la interpretación conforme, quien lea la Constitución, el texto tal como está, toma la

remisión del texto que se está mandando, que es el equivocado, salvo que se analice la acción de inconstitucionalidad y se determine que hay una interpretación conforme al respecto, pero la declaración de inconstitucionalidad de este punto da seguridad jurídica; entonces, no tendría inconveniente en que se declare inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que no es una materia donde debemos exigir esta fuerza al principio de seguridad jurídica, me parece que es una interpretación conforme, ni está esto ordenado por un principio de taxatividad, ni está generando una condición diferenciada respecto de los particulares. Me parece muy razonable lo planteado en el proyecto, y las interpretaciones conformes las solemos llevar a puntos resolutivos, y generar obligatoriedad para las partes.

Me parece –entonces– que esa es la condición, creo que está bien elaborado el sentido, ¿vamos por apreciar errores a generar una inconstitucionalidad por error? Bajo el principio de la seguridad jurídica, esto no me parece, estaría de acuerdo con el proyecto, creo que está bien salvado el problema. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias. En realidad, no hace ninguna interpretación conforme, el proyecto dice:

adviento que es un error, pero te lo analizo conforme está redactado el precepto; y analiza la constitucionalidad en función del parlamento metropolitano y no del Congreso; entonces, esto no es una interpretación conforme, es un estudio directo en relación con el parlamento metropolitano; entonces, lo estudia tal y como se propone con el texto exclusivamente del inciso q), no hay interpretación conforme.

Estaría por lo que se propuso: declarar la invalidez de la porción normativa “inciso q)” porque, en primer lugar, aquí hay suplencia de queja; y en segundo lugar, revisando –precisamente– el artículo 29, se advierte que el único que se refiere al sistema es el inciso p), entonces si declaramos el sistema al que se refiere el apartado D del artículo 29, con eso quedaría estructurado, como usted lo propuso, nada más la invalidez del “inciso q)”; y, en ese sentido, me pronunciaría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Cuando analizamos la primera parte de esta acción de inconstitucionalidad advertimos, igualmente, que en la conformación del Congreso hubo un error numérico, en tanto que se repartían los treinta y tres cargos de diputaciones, mediante una fórmula que la suma no coincidía, –pues no sé si decía dieciséis más dieciséis o decía diecisiete más diecisiete, creo que era este último caso–, en donde todos advertimos aquí que simplemente fue un error numérico, no podrían ser diecisiete y diecisiete, treinta y tres, sino eran treinta y cuatro, y la explicación

del proyecto simplemente consistió en que eran –simple y sencillamente– circunstancias que se presentaban en la misma numérica de la Constitución y debía estarse al tema del treinta y tres; esto no generó ninguna invalidez, simplemente la sentencia tuvo esta finalidad. Hacer justicia no sólo es declarar la invalidez, sino provocar la información necesaria para que, quien tiene acceso a la sentencia, sepa lo que tiene que hacer; el objetivo de esta determinante es ¿qué tiene que hacer el Congreso de la Ciudad de México? Si lo tiene que consultar con quien corresponde, y quien le corresponde tiene las competencias así establecidas; entiendo que lo más propio es hacer la referencia exacta, pero tampoco veo que esto nos genere grandes dificultades, y la función –como lo dijo el Ministro Cossío– de una sentencia de esta naturaleza es –precisamente– orientar el sentido de cada cosa, y me parece que aquí es más que claro; estoy por la validez, como lo explica el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Si vemos los resolutivos, en el tercero se está reconociendo validez de este artículo. En el punto resolutivo tercero dice: “29, apartado D, inciso q), y 30, numeral 7”. Para mí, debe haber interpretación conforme, porque –precisamente– tiene que reflejarse en el resolutivo, si no hay interpretación conforme y no se establece en un resolutivo, pues entonces no se sabe cuál es el cambio que se está dando, ni qué es lo que se está

apreciando de manera interpretativa, para darle el carácter de constitucional.

Creo que una de dos: o se declara la inconstitucionalidad por falta de seguridad jurídica, porque hace una remisión incorrecta, o se declara la validez con la aclaración –que para mí lo es– de interpretación conforme, y se refleja en resolutivo porque, si no se refleja en resolutivo, pues –evidentemente– no hay referencia alguna, y quien lea el texto constitucional, pues no se percatará de cuál fue la situación; aun cuando tenga a la mano la ejecutoria, no se está determinando qué fue –en realidad– lo que se estableció respecto de la remisión incorrecta; entonces, –para mí– si se deja la interpretación del proyecto –que para mí es conforme–, debe reflejarse en resolutivo para, en todo caso, determinar cuál es la equivocación; ahora, si no se refleja en resolutivo y se deja nada más como una simple equivocación, pues entonces estaría por la inconstitucionalidad. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente. Creo que, en este caso concreto, basta la lectura de los dos preceptos para entender que –evidentemente– hay un error; de hecho, si vemos la “p” y la “q” son letras volteadas, en sentido estricto, y cuando ve uno a lo que se refiere el párrafo séptimo, que es: “El sistema al que se refiere el inciso q) del apartado D del artículo 29 de esta Constitución realizará la evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes”.

Y uno se va al artículo 29 y lee el inciso q): “Promover la conformación del Parlamento Metropolitano”. Inmediatamente brinca que no corresponde.

Pero inmediatamente arriba, señala con la letra p): “Elaborar un sistema de evaluación de resultados de su trabajo legislativo”.

Honestamente, creo que sería materia de una fe de erratas, eso es claramente —en mi opinión— un error, si aquí tuviéramos consideraciones en el trabajo legislativo, que —diríamos— evidenciaran que era otra la intención, estaría de acuerdo en que invalidáramos por inseguridad jurídica, pero honestamente llego al convencimiento de que el proyecto es correcto y lo que hay que señalar es que, efectivamente, a lo que se refiere el numeral 7 del artículo 30, es al inciso p) del apartado D del artículo 29; creo que —honestamente— invalidarlo por esa razón es actuar con demasiada severidad y privar de que haya congruencia en un sistema normativo. Consecuentemente, estaré por la validez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por eso sugería, señor Ministro Franco, que si se eliminaran: “el inciso q) del apartado D” y dejar simplemente: “El sistema al que se refiere el [...] artículo 29 de esta Constitución”, que en su globalidad contiene este inciso p), que es el de evaluación, se entendería: “El sistema al que se refiere el [...] artículo 29 de esta Constitución realizará la evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes”. Esa sería mi postura en ese sentido. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más para aclarar, ¿el Ministro ponente va a hacer una interpretación conforme o

no?, porque el proyecto —como se observa de las páginas 258 a 263— dice, en principio, que se advierte un error, pero no hace ninguna interpretación, estudia si el texto, tal y como está, se refiriere al parlamento metropolitano y si es constitucional o no, o sea, no hace una interpretación que se refiera: si bien, en este caso, se habla de parlamento metropolitano, de la lectura se advierte que se refiere al sistema de evaluación, esto resulta acorde; no, estudia el parlamento metropolitano y la constitucionalidad, basado en un error de la propia ley, eso es el proyecto.

Entonces, nada más para que aclare el señor Ministro ponente si va a hacer interpretación conforme o qué va a hacer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias. Nada más la aclaración. Creo que traemos una divergencia en cuanto a si es o no interpretación conforme; para mí, le pueden llamar como quieran, lo importante es que se refleje en el resolutivo, porque si no se refleja en el resolutivo, entonces, es más difícil entender la remisión.

Efectivamente, es un error de técnica legislativa y un error de remisión de un inciso a otro, en eso coincido plenamente; sin embargo, ese error de técnica legislativa está estableciendo un error terrible porque se está refiriendo el inciso p), a elaborar un sistema de evaluación de resultados del trabajo legislativo del Congreso de la Ciudad de México.

En cambio, el inciso q), se refiere a la conformación del parlamento metropolitano, que no está establecido en esta Constitución, sino en el 122, apartado C, de la Constitución Federal.

Entonces, estamos remitiendo y está hablándose de dos parlamentos totalmente distintos, por eso la confusión que se establece al remitir al otro.

En mi opinión, el proyecto dice lo correcto, lo único que pediría —y llámenle como quieran— es que se refleje en el resolutivo porque, si no, no sabemos cuál fue el error ni qué es lo que queda subsanado con la interpretación que se hace.

Ahora, si no se refleja en el resolutivo y no sabemos que, en lugar del q) debe ser el p), entonces declarémoslo inconstitucional para que no quede este error; me parece que el proyecto es correcto, lo único que pido es que se refleje en el resolutivo para evitar un error más grande. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Explico brevemente por qué el proyecto entró a analizar como dijo la Ministra Norma Piña: porque, curiosamente, la demanda cae en el mismo error y dijo: esto se lo atribuyeron al parlamento; por eso, consideré pertinente que teníamos que contestar y no quedarnos en el error; es cierto que no nos obliga lo que haya hecho o dicho la accionante, pero es evidente que

toda su argumentación va a decir: no puede el parlamento evaluar.

En esa tesitura, mantendría el proyecto, pero no tengo ningún inconveniente en que se haga la precisión, donde se tenga que hacer, –si es en el resolutivo– para que quede muy claro que hubo este error, y que no es una atribución otorgada al parlamento, sino al propio Congreso en el inciso p), que sería el correcto, –entendería– es necesario en el resolutivo –como lo ha dicho el Ministro Cossío y la Ministra Luna– para que no se diga: se declara la validez tal y cual sin hacer ninguna precisión: sino que es válido, pero por esta razón. ¿Es correcto, sí capté, espero, la idea de la mayoría?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Le agradezco mucho señor Ministro Presidente que me conceda la palabra. Había seguido al Ministro Franco, pero luego fui olímpicamente ignorado, pero no hay ofensa, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Solamente intervengo porque creo que el punto se ha aclarado con suficiencia, de que, en efecto, es necesario hacer una interpretación conforme, se salvaría con una fe de erratas, como decía el Ministro Franco.

Sin embargo, me parece importante destacar que el proyecto, al menos en el párrafo 566, cae en la misma confusión que la

Procuraduría, porque el 122 no se refiere al parlamento metropolitano, sino al Consejo de Desarrollo Metropolitano, y aquí –al final del 566–, dice: “Nada obsta para que el mismo parlamento metropolitano también realice labores de evaluación sin carácter vinculante de las leyes capitalinas, su ejecución y puesta en práctica”. Me parece que, en todo caso, eso no correspondería al parlamento metropolitano, cuya promoción se establece en esta Constitución, sino al Consejo de Desarrollo Metropolitano, como está establecido en el 122, pero con una interpretación conforme que se refleje en resolutivos está salvado el problema fundamental, en todo caso, me aparto de lo que señala el párrafo 566, por las razones que he explicado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy, en principio, de acuerdo con el proyecto como viene, es un error evidente, basta una lectura integral para darse cuenta del error; no creo que este error derive de una inconstitucionalidad, y si no deriva de él una inconstitucionalidad a partir de cierto tipo de interpretación, técnicamente no es viable una interpretación conforme, la interpretación conforme no es para subsanar errores de letra, de técnica legislativa.

Sin embargo, si la mayoría considera que con eso puede salir el proyecto, no tendría ningún inconveniente en sumarme a esa propuesta, pero haciendo ver que –desde mi punto de vista– no

es necesaria ni se trata técnicamente de una interpretación conforme. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Tomemos la votación, entonces, para cada que cada quien pronuncie sobre qué aspecto es el que considera que debe tomarse para resolver esta propuesta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, con las modificaciones que ha aceptado el ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual, anunciando voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Piña Hernández.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Una pregunta antes, —perdón— es que ya no me quedó claro. ¿La modificación del proyecto va a ser en el punto resolutivo únicamente o van a ser modificados los considerandos?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: No, —desde luego— creo que también en los considerandos se tiene que hacer la modificación.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el resolutivo.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Sí, y en el resolutivo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Continúo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor del proyecto modificado, reservándome el derecho de –eventualmente y en el caso– hacer un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Estoy a favor de la validez del artículo 29, y en contra por lo que hace al artículo 30 y por la invalidez de la porción normativa que dice “inciso q) del”.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto modificado, apartándome de la última parte del párrafo 566 y precisando que el parlamento metropolitano no se contrapone con el Consejo de Desarrollo Metropolitano previsto en el artículo 122.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Sólo estoy de acuerdo con la validez del artículo 29, y como señalé, por considerar necesario la invalidez de la porción normativa del artículo 30, numeral 7, que dice: “inciso q)”.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta consistente en reconocer la validez

del artículo 29, apartado D, inciso q), y existe una mayoría de ocho votos a favor del proyecto modificado, consistente en reconocer la validez del artículo 30, numeral 7, de la Constitución; el señor Ministro Cossío Díaz anuncia voto concurrente; el señor Ministro Franco González Salas reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Medina Mora se pronuncia en contra del párrafo 566 y realiza precisiones; y votan en contra y por la invalidez de la porción normativa precisada de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: MUY BIEN. CON ESTA VOTACIÓN QUEDA RESUELTA ESTA PROPUESTA.

Vamos a un receso, señoras y señores Ministros.

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

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Continuamos, por favor, señor Ministro Javier Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. El punto 6. Consejo de la Judicatura local, páginas 263 a 277. En la demanda se impugna el artículo 35, apartado E, numeral 2, de la Constitución que prevé el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México como un órgano del Poder Judicial, dotado de autonomía e independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones.

En particular, el numeral 2 señala que: “El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial. Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia”.

Primero, a juicio del accionante es que este artículo es inconstitucional porque no garantiza la mayoría de miembros de carrera judicial en el Consejo de Judicatura local, esta falta de mayoría vulnera en sí misma la independencia judicial, va en contra de los precedentes de esta Suprema Corte, señaladas en la controversia constitucional 32/2007 y la jurisprudencia derivada P./J. 112/2009.

Ello, porque se viola la separación de poderes, pues el Legislativo de la Ciudad de México nombra, primero la totalidad de los once miembros del Consejo Judicial Ciudadano que, a su vez, nombrará al Consejo de Judicatura local. El precepto impugnado también viola la independencia judicial, al prohibir que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia encabece el Consejo; puesto que una adecuada función administrativa de este último, requiere una representación del Tribunal Superior de Justicia, pues entre ambas instancias existe una estrecha vinculación.

La exclusión del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, aunada a la falta de mayoría de miembros internos del Poder Judicial capitalino, incentiva por desconocimiento una invasión de facultades por el Consejo de la Judicatura hacia el Tribunal Superior de Justicia.

Para ilustrar cómo está el sistema, —porque es un sistema normativo— previo a la integración del Consejo —conforme a la Constitución local— de la Judicatura, se integra un Consejo Judicial Ciudadano con organizaciones académicas, civiles y sociales, con al menos de cinco años de haberse constituido y funcionado.

Con estas propuestas y con el voto de dos terceras partes del Congreso, se escogen a los once miembros del Consejo Judicial que no es permanente, es un Consejo Judicial que se establece *ex profeso* para la designación del Consejo de la Judicatura y, una vez que lo nombra, desaparece.

Siete de estos once miembros tienen que ser profesionales del derecho, gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés; no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular cuatro años antes de su designación.

Como ya dije, no es un cargo permanente, se hace *ex profeso* para designar al Consejo de la Judicatura y desaparece.

El nombramiento de los consejeros de la Judicatura, es importante señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México no trae un procedimiento preciso para la designación, son siete miembros, de los cuales tres serán de carrera judicial; por lo tanto, cuatro son externos a la carrera judicial.

El proyecto explica en las páginas 265 y 266 que la Procuraduría General de la República no impugna específicamente al Consejo Judicial; es decir, no hay una impugnación ni como se designan,

sino que está haciendo la impugnación en el entendido de que es el Poder Legislativo –o sea, el Congreso de la Ciudad de México– quien designa a estas once personas, quienes, a su vez, van a designar un Consejo de la Judicatura sin mayoría de miembros de carrera del Poder Judicial local y, además, –como ya se señaló– no puede presidir el Presidente del Tribunal Superior de Justicia al Consejo de la Judicatura.

El proyecto propone analizar como parte del sistema normativo relacionado, porque no podemos desagregar –me parece– la existencia del Consejo Judicial de su función, rector y principal o única que es nombrar al Consejo de la Judicatura conforme a la argumentación; es decir, la invasión se daría –conforme a los argumentos de la demanda– desde la designación de un Consejo Ciudadano por el Poder Legislativo, quien, a su vez, designa a los consejeros que no pueden tener mayoría de carrera y, luego, los consejeros tienen como función designar a los jueces y proponerle al Congreso la designación de los magistrados; es decir, al propio Poder Legislativo.

Los argumentos centrales del proyecto es que propone la constitucionalidad del Consejo Judicial Ciudadano, o sea, que nombre el Congreso este Consejo Judicial Ciudadano, puesto que no se trata de una representación del Congreso, es decir, no es el Congreso quien va a nombrar representantes para que estos designen al Consejo de la Judicatura, sino lo que hace es una convocatoria para que se forme un órgano ciudadano que no representa al Congreso. Hay varios precedentes de este Tribunal en Pleno en el sentido de que estas designaciones no significan una representación del Legislativo en estos órganos.

El mecanismo, entonces, es similar a otros de participación de poderes para la designación de estos órganos, por lo tanto, no existe una subordinación entre el Consejo Judicial Ciudadano con el Congreso, ni del Consejo de la Judicatura con el Consejo Judicial Ciudadano.

Por el contrario, el proyecto considera que es inconstitucional que el Consejo de la Judicatura no se integre por la mayoría de consejeros de carrera judicial, visto como sistema –como brevemente lo he explicado–; primero, por el precedente de este Máximo Tribunal donde ya hemos establecido, en Consejos de las legislaturas locales, que la autonomía se garantiza con mínimo una mayoría de miembros de carrera que conozcan el funcionamiento –dadas las atribuciones del Consejo de la Judicatura– del sistema de carrera judicial y la función jurisdiccional, aun cuando el Consejo esté llamado a desarrollar funciones administrativas; sin demérito de que se enriquezca con una participación ciudadana externa.

La propuesta es –concretamente– la inconstitucionalidad de que no exista esa mayoría, pero sí la constitucionalidad tanto del Consejo Judicial Ciudadano como de la no presidencia conjunta, toda vez que no encontramos en el texto de la Constitución Federal ninguna previsión –como sí lo existe a nivel federal– que obligue a las entidades federativas a que tengan que hacer esta presidencia conjunta. *Grosso modo* sería la presentación del tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Este tema que nos ha presentado el señor Ministro, –al menos yo–

pensaría que podríamos estudiar –quizá– cuatro subtemas: uno, que hace una presentación inicial de la probable necesidad de sobreseer respecto de una de las disposiciones impugnadas, el artículo 35, apartado A, y después, tres subtemas más que pudieran ameritar no necesariamente una discusión por separada, pero quizá una votación por separada, para poder llegar a las conclusiones necesarias necesitaríamos más tiempo del que disponemos ahorita; por lo cual, los convoco a la sesión pública ordinaria que tendrá lugar el próximo jueves, en este recinto, a las diez treinta de la mañana, por favor; de tal modo que voy a levantar la sesión. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)