

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 30 DE OCTUBRE DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
1/2014	<p>REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE UNA CONSULTA POPULAR derivada de la solicitud formulada por Martí Batres Guadarrama, representante común de diversos ciudadanos.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	3 A 42
3/2014	<p>REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE UNA CONSULTA POPULAR derivada de la solicitud formulada por José de Jesús Zambrano Grijalva, representante común de diversos ciudadanos.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS)</p>	43 A 59

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
30 DE OCTUBRE DE 2014**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

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

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, POR
LICENCIA CONCEDIDA.**

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

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 114 extraordinaria, celebrada el miércoles veintinueve de octubre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA,** señor secretario.

Continuamos, por favor.

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

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE UNA CONSULTA POPULAR 1/2014, DERIVADA DE LA SOLICITUD FORMULADA POR MARTÍ BATRES GUADARRAMA, REPRESENTANTE COMÚN DE DIVERSOS CIUDADANOS.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES INCONSTITUCIONAL LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR FORMULADA POR MARTÍ BATRES GUADARRAMA, REPRESENTANTE COMÚN DE DIVERSOS CIUDADANOS.

SEGUNDO. REMÍTASE LA PRESENTE RESOLUCIÓN AL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA PARLAMENTARIA DE ESE ÓRGANO LEGISLATIVO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN VI DE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señora Ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas Gracias, señor Ministro Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, el pasado mes de abril, los ciudadanos Elena Poniatowska, Claudia Shinbaum y otros ciudadanos, presentaron, ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, aviso de intención con petición de consulta popular, la cual formalizaron mediante

escrito de diez de septiembre del dos mil catorce, la cual, según señalaron, contaba con el respaldo suficiente para cumplir con el porcentaje establecido en los artículos 35, fracción VIII, numeral 1, inciso c) de la Constitución Federal y 12, fracción III de la Ley Federal de Consulta Popular; esto es, al menos el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Consulta popular que solicitaron se lleve a cabo al tenor de la siguiente pregunta: “¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”.

Agotado el trámite correspondiente ante el Instituto Nacional Electoral y ante el Senado de la República, este órgano legislativo federal remitió a esta Suprema Corte la consulta propuesta a fin de pronunciarse sobre su constitucionalidad para efecto de llevarla a cabo.

Señora y señores Ministros, previo a iniciar con el análisis total de este asunto, si no existe inconveniente, realizaré una presentación integral, global de la propuesta que contiene el proyecto.

En primera instancia, fijamos la competencia de este Tribunal Pleno para conocer de este asunto; con posterioridad, estimamos pertinente desarrollar un considerando para establecer cuál es la naturaleza jurídica del mecanismo participativo denominado “consulta popular”, partiendo desde su origen constitucional y desde una perspectiva de derecho comparado, a fin de identificar las notas distintivas del modelo mexicano.

De este análisis que abarcó los diferentes instrumentos legislativos que dieron lugar al establecimiento en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal a la consulta popular, se sustenta que es una figura de democracia participativa, consistente en un derecho humano de naturaleza política para todos los ciudadanos.

De igual forma, y en atención a los elementos de estudio teórico de las diversas figuras de democracia participativa a nivel internacional, puede quedar establecido que esta figura se trata de un mecanismo que, por sus propias características y efectos, ha incorporado constitucionalmente elementos de las diversas figuras del referéndum y plebiscito, las cuales se destacan en el cuadro comparativo que obra en la foja cincuenta y dos del proyecto.

Así, del estudio propuesto se concluye que el diseño constitucional de la consulta popular guarda particularidades y elementos de varias figuras de democracia participativa; sus condiciones y efectos podrían variar en atención a la materia, objeto de las preguntas o cuestionamientos planteados, así como de las autoridades que puedan tener vinculación competencial.

En el considerando tercero del proyecto se realizó un ejercicio propositivo que tiene como finalidad establecer una metodología para abordar el estudio de constitucionalidad de la materia de la consulta popular.

Así, partiendo del texto de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, se propone que esta Suprema Corte deberá analizar dicho análisis con apego al orden siguiente: A. Identificar cuál es el objeto de la consulta. B. Examinar si la materia de la consulta popular se ubica en los supuestos que la Constitución

Federal señala que no podrá ser objeto de la misma. C. Calificar la trascendencia nacional del tema propuesto; y D. Para el caso de que la consulta supere el examen anterior, de conformidad con la fracción IV del artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular, este Tribunal Pleno deberá revisar que la pregunta que se proponga para la consulta esté formulada en los términos que la propia Constitución establece.

Y en el considerando cuarto se realiza el estudio de constitucionalidad, mismo que se dividió en dos apartados: El primero, relativo a identificar y delimitar el propósito de la consulta popular; y el segundo, el análisis de si el tema propuesto se ubica en los supuestos del artículo 35, fracción VIII, numeral 3 de la Constitución Federal.

Respecto del primer tópico, para identificar y delimitar el propósito de la consulta, se analizó de manera integral el escrito de petición formal para su realización, del cual se advierte que, en un primer momento, el propósito expreso que persiguen los peticionarios es, cito: "...que se consulte a los mexicanos sobre la reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética..."; también se expresó como argumento de trascendencia lo siguiente, cito: "...por ser un tema de trascendencia nacional en razón de que está de por medio el futuro del patrimonio de la Nación y la soberanía...".

Finalmente, se propone como pregunta a formular, la siguiente: "¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares nacionales o extranjeros para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?"

Aquí, quiero hacer este paréntesis y ponerlo a su consideración: se ajustará el proyecto para incluir que, del aviso de intención de la consulta se aprecia que la reforma constitucional a que se refiere es la ocurrida a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece; por lo que se suprimirá todo el estudio o toda la referencia que hace de que no se estableció a qué reforma se refería. Esto se va a suprimir porque tenemos este aviso de intención de la consulta con esta reforma constitucional expresamente.

Con este ajuste, el proyecto se avoca, mediante un cuadro comparativo, a desglosar e identificar el contenido y la finalidad de dicha reforma, la cual consistió en dar sustento a un sistema de contrataciones para la participación de particulares, sin especificar si son nacionales o extranjeros, en las actividades de la industria eléctrica, hecha excepción de su planeación y su control, así como de su transmisión y distribución.

Además, se estableció un esquema de asignaciones, que no de concesiones como lo señalan los peticionarios, y de contrataciones para la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos entre el Estado y sus empresas productivas, o a través de contratos con éstas o con particulares, o bien, entre dichas empresas y particulares, con el objeto y con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación; asimismo, se estableció en forma categórica que en las actividades de las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos no se otorgarán concesiones.

Con apoyo en lo expuesto, se concluyó que la propuesta de realización de consulta popular que se analiza está encaminada a que sea el texto vigente de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafos sexto y séptimo, y 28, párrafos cuarto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se someta a consulta popular para cuestionar a la población si está de acuerdo o no con el establecimiento, a nivel constitucional, de los sistemas de asignación y contratación para las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos. Aquí, cabe hacer mención que la Constitución nunca habla de concesiones, siempre de asignaciones y de contrataciones.

Una vez identificado el propósito de la consulta, en el proyecto se sostiene que, en el caso, se actualiza uno de los supuestos constitucionales que impide llevarla a cabo, al estar relacionada su materia precisamente con los ingresos del Estado.

Al efecto, el día de ayer o antier, repartí unas hojas de sustitución para reforzar la postura inicial del proyecto, de declarar inconstitucional la petición de la consulta popular bajo ese mismo supuesto, por lo que, señora Ministra y señores Ministros, me referiré en concreto a esta última propuesta, a las hojas de sustitución.

Del análisis de la reforma constitucional al artículo 35, fracción VIII, en específico, de los supuestos que se establecieron para no llevarla a cabo, se propone concluir que los términos, ingresos y gastos para el ámbito de la consulta popular deben ser entendidos en su acepción más amplia, es decir, que cuando se inste este mecanismo participativo respecto de algún tópico que guarda una relación con la regulación del sistema necesario para la obtención del ingreso, sea de forma directa o indirecta, mediata o inmediata, como puede ser su obtención, origen, destino,

aplicación, administración o distribución de los ingresos y gastos del Estado Mexicano, no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma por disposición constitucional expresa; además, por ser una función reservada al propio Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica.

Ahora, partiendo de la pregunta que realizan los solicitantes, se tiene que, al cuestionar la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica, resulta inconstitucional en la medida en que las actividades referidas pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano.

En efecto, partiendo nuevamente del texto de la reforma cuestionada y de su régimen transitorio, se tiene que su finalidad primordial fue establecer un sistema de contrataciones, asignaciones en las áreas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos con la finalidad total de la obtención de ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, y de ahí que, indudablemente, su relación es directa con el concepto de ingresos del Estado, respecto del cual no es posible que tenga verificativo una consulta popular.

Lo anterior sustenta la inconstitucionalidad de la materia de la solicitud de la consulta popular solicitada, aspectos que se encuentran a consideración de este Tribunal Pleno. Señor Ministro Presidente, es cuanto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Sánchez Cordero. Tiene la palabra el señor Ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. El día de ayer, al finalizar la presentación del proyecto y la forma en la que lo estaba sometiendo a su consideración, vi el contexto general, en el cual entiendo la consulta popular como una expresión, insisto, del derecho político conferido en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución a los ciudadanos mexicanos; no voy a insistir en estos aspectos, tampoco en el aspecto de que en nuestro país tenemos un sistema mixto de la democracia representativa; vi las formas de democracia semidirecta y voy, bajo ese contexto y bajo esa misma perspectiva, a tomar posición frente al proyecto que nos acaba de presentar la señora Ministra Sánchez Cordero.

La revisión de constitucionalidad en la materia de la consulta popular 1/2014, que nos presenta la señora Ministra Sánchez Cordero, se refiere, como ella misma lo mencionó, a la siguiente pregunta: “¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, gas, refinación, petroquímica e industria eléctrica?”.

De inicio, estoy de acuerdo con el tratamiento que la señora Ministra hace en su proyecto, en el sentido de no realizar un estudio sobre la procedencia de la consulta, ya que en este tipo de asuntos, desde mi punto de vista, la función de la Corte se limita a revisar que el tema sea de trascendencia nacional y que el objeto de la consulta no se refiera a ninguno de los temas prohibidos por el artículo 35 de la Constitución.

Este mismo artículo solamente limita a las consultas temáticamente, no en un sentido normativo u orgánico.

Los órganos que pueden resultar vinculados por la consulta, de resultar ésta procedente, cumplen funciones específicas dentro del ordenamiento constitucional, y son estas funciones las que pueden resultar afectadas por la propia consulta.

Un razonamiento que pretenda acotar la procedencia de la consulta derivado de estos efectos me parecería incorrecto y no podría compartirlo; insisto, la función de esta Corte, frente al instrumento de participación ciudadana establecido como un derecho humano en la Constitución, debe entenderse acotada únicamente a la calificación de la consulta y no a su procedencia.

El proyecto presentado hace, en su considerando segundo, que va de las páginas trece a cincuenta y cuatro, un extenso estudio jurídico-dogmático y teórico-comparativo de la figura de la consulta popular, de los cuales me aparto.

Me parece que los estudios de derecho comparado sufren de un problema de decir qué es lo que se compara y qué es lo que se incluye o no dentro de la comparación. La comparación siempre implica una decisión, y por lo tanto, un sesgo de quien compara.

Por otro lado, la función de este Tribunal es muy clara; de los artículos legales y constitucionales correspondientes que analizamos el día de ayer, y ahora, tenemos la obligación de hacerlo, la función de este Tribunal, dentro del procedimiento de consulta popular, consiste en analizar que la materia de consulta no verse sobre algún tema que no pueda ser objeto de consulta, de conformidad, insisto, con los artículos 35, fracción VIII, numeral 3, constitucional y 11 de la Ley Federal de Consulta Popular, ya que de actualizarse alguno de esos supuestos, generaría la inconstitucionalidad de la pregunta.

Este análisis debe hacerse en todo tipo de consulta, tanto en las ciudadanas, como en las que manifiesta el Presidente de la República o las Cámaras del Congreso de la Unión, tal como se encuentra establecido en los artículos 26 a 28 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Este Tribunal debe también evaluar la trascendencia nacional de la materia de la consulta cuando se trate de las consultas ciudadanas, tal como se encuentra establecido en los artículos 5 y 6 de la ley, revisando que repercute en la mayor parte del territorio nacional e impacte en una parte significativa de la población.

Es por ello que, el estudio dogmático que se hace en el proyecto, si bien es ilustrativo, resulta, a mi juicio, superfluo para los efectos de la función que ya hemos definido de este Tribunal, dentro de la figura de la consulta popular.

Posteriormente, el proyecto hace una precisión metodológica en su considerando tercero, de las páginas cincuenta y cuatro a cincuenta y siete, y finalmente, entra al análisis de la constitucionalidad de la consulta bajo dos apartados, en un considerando cuarto: en el primero de ellos, de las páginas cincuenta y siete a ochenta y nueve, se hace una descripción del contenido de la reforma constitucional con el objeto de identificar y limitar el objeto de la consulta, con el cual estoy de acuerdo.

En el apartado B, de las páginas ochenta y nueve en adelante, es donde se hace el análisis de la solicitud de la consulta a la luz de lo previsto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la Constitución, con el cual no coincido, y eso me llevará a votar en contra del proyecto.

La propuesta es considerar que la consulta es inconstitucional, ya que la misma incide en los ingresos y gastos del Estado Mexicano, ubicándose así en uno de los temas que no pueden ser consultados.

Como señalé, no puedo estar de acuerdo con la propuesta, ya que la misma parte de una interpretación de los términos “ingreso” y “gasto” en su acepción más amplia.

Ésta es una elección del proyecto, ante la falta de definición por parte del Constituyente, la cual no puedo compartir.

La figura de la consulta popular se encuentra como derecho humano ciudadano en el artículo 35 de la Constitución.

La interpretación de los derechos humanos debe ser la más benéfica para la persona, ya que de otro modo, iríamos en contra del sentido de artículo 1º constitucional y de los compromisos asumidos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

Es por ello que, la interpretación a las restricciones al ejercicio de un derecho, en este caso, a los temas que no pueden ser objeto de la consulta, debe hacerse de manera limitativa y estricta, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta; restringir la consulta, me parece, conlleva restringir un derecho humano.

El proyecto pretende fundamentar esta interpretación amplia en un párrafo transcrito en la página noventa y uno, extraído del dictamen de la Cámara Revisora en el proceso legislativo de la Ley Federal de Consulta Popular, que literalmente dice, y cito: “Las Comisiones Dictaminadoras desean señalar que, cuando la Constitución habla de ingresos y gastos, se refiere a la materia

de ambos, es decir, se refiere a todo el campo de conocimientos y temas que conciernen a los ingresos y gastos públicos. El Constituyente Permanente no quiso listar un tópico particular de ambas materias y prefirió excluir cualquier asunto que tenga que ver con ellas”.

En primer lugar, debo subrayar que ésta no es una expresión del órgano de reforma constitucional, sino una interpretación del Poder Legislativo en el proceso legislativo ordinario respectivo a la ley de consulta, por lo que su interpretación amplia, en esos términos, solamente podría llegar a tener un efecto persuasivo para este Tribunal, si es que la misma se ajustase o no a una interpretación integral de la Constitución, cuestión que no es así al ir en contra del sentido interpretativo que impone en el artículo 1° a todas las autoridades del Estado, incluyendo al propio legislador democrático, la interpretación más amplia de un derecho humano; además, del mismo texto de donde el proyecto extrae ese único párrafo para fundamentar su perspectiva interpretativa amplia de las restricciones al ejercicio de un derecho humano, podemos encontrar otro, inmediatamente posterior, en donde se expresan sus razones para el párrafo transcrito en el proyecto, y cito: “Si el Constituyente excluyó a los ingresos, y éstos, en la misma Constitución son obligaciones, luego entonces, es fácil deducir que no está excluido todo aquello que por defecto es una obligación; no debe pasarse por alto que los ingresos públicos se imponen mediante una ley, y que tratándose de contribuciones, la naturaleza humana es reacia a acatarlas. Es de resaltarse que se impone algo cuya realización no es voluntaria, de ahí que, prudentemente la Constitución excluye de la consulta popular una materia que, de por sí, es una obligación, evitando con ello que se utilice este mecanismo de democracia directa para erosionar la base de ingresos que sostiene al Estado Mexicano”.

Por esto, me parece que, leyendo los párrafos de manera conjunta, no puede sostenerse que el legislador haya querido decir lo que el proyecto interpreta. Como resulta de esta segunda transcripción, el legislador se restringe a aquellos ingresos que son resultado de incumplimiento de obligaciones de los ciudadanos, esto es, quita de las manos de los ciudadanos por vía de la consulta, la decisión de cumplir con sus obligaciones tributarias previstas desde la misma Constitución, es por ello que, aun cuando considero que no puede usarse esto como fundamento para una interpretación amplia de las restricciones de derechos, ni siquiera la intención del legislador, me parece que es elaborar un argumento persuasivo en este sentido.

Originalmente, el proyecto concluía que resultaba inconstitucional la consulta, en la medida de que la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares nacionales o extranjeros para la explotación del petróleo, el gas, la refinación y la petroquímica son actividades que pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano, pues tienen el propósito de obtener ingresos para el Estado.

Posteriormente –y lo decía muy bien la señora Ministra– se sustituyeron las hojas relativas a este análisis, en las que únicamente se hizo un agregado para justificar que el objeto de la consulta se relaciona de manera directa con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado Mexicano, en las áreas estratégicas: eléctrica, petrolera y de hidrocarburos reiterándose la inconstitucionalidad de la consulta, aun tomando en cuenta estas nuevas razones, no puedo estar de acuerdo con el sentido de la consulta. En primer lugar, porque sigue sin justificarse un sentido interpretativo amplio del término “ingreso”, además, aun queriendo incluir

dentro de este término los conceptos de ingreso no tributario, como el ingreso por la venta de hidrocarburos, el fideicomiso para su administración y su posible destino, esto no tiene relación directa con el sistema de contratación establecido para esta finalidad. Contrario a lo afirmado en el proyecto modificado, me parece que la materia de la consulta no se refiere ni al producto del sistema de contratación, ni a su objeto, independientemente de si el mecanismo es concesional o contractual, o si se limita a los sujetos que pueden o no explotar o realizar actividades relacionadas con la materia; el ingreso seguirá siendo del Estado, por lo que me parece que la propuesta confunde entre el mecanismo y su propósito, como se encuentra establecido en el propio artículo 27 de la Constitución.

Por todo lo anterior, estoy en contra del proyecto pues, en mi opinión, no se actualiza ninguno de los temas que no pueden ser objeto de la consulta, por lo que, me parece, debimos haber entrado al proceso previsto en la ley para revisar la pregunta, y en ese sentido, pronunciarnos si está bien o mal formulada.

Por todo lo anterior, creo que la consulta debe declararse procedente al ser constitucional la materia de la misma. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Tiene la palabra el señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Deseo expresar mi convencimiento con las propuestas del proyecto presentado por la señora Ministra Sánchez Cordero, muy en particular, las que se contienen en el agregado, al cual nos dio alcance el día de ayer.

Y expreso estar de acuerdo en esta parte, precisamente al haber utilizado el mismo sistema que me llevó, en la sesión anterior, a una conclusión diversa; esto es, en la ocasión anterior recurrí al análisis de la materia de la consulta a través del contenido del artículo 35 constitucional, para poder excluir o para poder definir si la materia, en ese entonces, quedaba incluida o excluida de su contenido.

En esta ocasión, a diferencia del otro ejercicio, la conclusión, aun siguiendo las mismas reglas de decisión, me lleva a una conclusión diferente; y la conclusión es que estamos frente a una de las materias que constitucionalmente han sido vedadas para una consulta popular, y esto, simple y sencillamente, se encuentra sólo con el análisis, aun superficial, ligero o profundo como se quisiera hacer, de la iniciativa que dio lugar a la reforma constitucional, en donde la copiosa referencia al tema de los ingresos y la mejor manera para obtenerlos lleva a entender que precisamente, se está en ese gran supuesto.

La discusión del Constituyente y sus múltiples referencias, en el texto primario y en sus artículos transitorios, lo confirman: estamos frente a un tema esencialmente de ingresos.

Si esto no fuera suficiente, sólo por la mera referencia de la iniciativa a la discusión y el propio texto armonizado con todas las disposiciones constitucionales, podríamos recurrir a la realidad concreta, y en ese sentido, me permitiría recordar a todos ustedes, que está en curso, por ahora, la discusión en el Congreso, de la Ley de Ingresos 2015.

Siguiendo su tránsito, bien podría dar cuenta a ustedes, que el día de ayer, el Senado de la República aprobó la Ley de Ingresos en un rubro particularmente intenso para este tema: estimó un

precio de setenta y nueve dólares por barril de petróleo, para los efectos del ingreso anual.

Esto llevó a que el Estado reciba, por ese concepto, dieciocho mil cuatrocientos cuarenta millones de pesos; esto es, en la conformación del instrumento constitucionalmente establecido para que el Estado obtenga recursos financieros, el tema de los ingresos petroleros es fundamental, y en ese sentido, aun simplemente dejando de lado el tema estrictamente tributario, pasa a ser la mayor fuente de ingresos para el Estado Mexicano.

Ésta no sólo es una mera referencia a un documento en el que se pudiera tener el contenido de una iniciativa, su discusión o el texto frío que pudiera dar la mera lectura de una norma, sino la realidad concreta ya expresada, en la forma en que el Estado obtiene ingresos para su funcionamiento.

Es este ejemplo el que me permite concretar, convencerme, que el tema de la explotación petrolera configura un capítulo principal en el financiamiento del Estado y, por tanto, colmando en su totalidad lo que para mí, es el concepto de ingresos, que siempre ha tenido en mente el Constituyente.

Finalmente, en caso de que este ejercicio no prosperara y hubiere que pronunciarse respecto de la pregunta específica ya leída aquí por la señora Ministra ponente y por el señor Ministro Cossío Díaz, debo simple y sencillamente, en tanto estamos analizando globalmente el contenido del asunto, que ésta, como fue formulada, no cumple ninguno de los requisitos que establece la Ley Federal de Consulta Popular, ni tendría posibilidad alguna de reformulación.

Para que esto se pudiera dar, tal cual ha sido entendida y concebida tendríamos, por lo menos, que hacer cuarenta variantes de la misma, lo cual es impedido por el artículo 21, fracción III, segundo párrafo, de la ley ya referida.

En esa medida creo que, dada la mecánica que ha utilizado este Tribunal para analizar este tipo de asuntos, aun suponiendo que no se estuviera en alguna de las hipótesis en que la materia de la consulta es inconstitucional, la propia pregunta para poder obtener un resultado eficaz, concreto y que de verdad representara una opinión de la ciudadanía, no podría entenderse como se encuentra formulada, pues ésta genera múltiples variantes en las cuales el consultado podría estar de acuerdo en alguno de los casos, con todo su contenido, y en algunos otros, sólo con parte, lo cual llevaría a no tener en este sentido un ejercicio cierto, certero y, por lo menos, eficaz como para darnos una respuesta concreta de lo que la ciudadanía piensa, en tanto no se puede hacer un desdoblamiento en tantas hipótesis como la propia pregunta sugiere, pues la propia normatividad elige sólo una, y ni aun así pudiéramos llegar a un resultado efectivo que nos diera una certeza respecto de la opinión que tendría la ciudadanía consultada.

Es por ello que, además de las razones aquí expuestas, me convenzo del contenido del proyecto sometido a la consideración de este Tribunal Pleno por la señora Ministra ponente, muy en lo particular —insisto— en el complemento del cual nos dio alcance en días pasados, no así, con algunas de las consideraciones iniciales que, probablemente, por ciertas que pudieran ser en alguna otra realidad y contexto geográfico, pueden no serlo específicamente para nuestro artículo 35 constitucional. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Continúa a discusión. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Señora Ministra y señores Ministros, quiero manifestarme a favor de la propuesta formulada por la señora Ministra Sánchez Cordero, y mencionar que me aparto de algunas de las consideraciones que sustentan en el proyecto, y quisiera dar las razones por las cuales considero que la propuesta es correcta.

Me aparto porque tengo dos razones distintas a las que el proyecto, de alguna manera, está estableciendo, pero coincido también con las que la señora Ministra, de alguna manera, está señalando en su proyecto.

La primera de ellas está relacionada con que la pregunta nos dice: “¿Estás de acuerdo o no con que se otorguen contratos o concesiones a particulares nacionales o extranjeros para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?” Como bien lo señaló ella, una parte de esta pregunta, en primer lugar, establece si se está de acuerdo o no con concesiones, cuando esto ya es una situación que quedó prácticamente fuera del texto constitucional, y de cualquier manera la pregunta lo está estableciendo.

Pero en relación con los contratos que se puedan otorgar a particulares, creo que es una situación que incide de manera directa con el texto constitucional ya establecido, que es el artículo 25, en su párrafo cuarto, que de alguna manera está estableciendo los procedimientos de contratación y los demás actos jurídicos que se celebren por las empresas productivas, se

establecerán de acuerdo a ciertas normas que se están determinando desde el párrafo cuarto del artículo 25.

Por otro lado, el artículo 27, en su párrafo séptimo, está determinando que tratándose del petróleo y los hidrocarburos sólidos o líquidos, dice: “es inalienable, imprescriptible y no se otorgarán concesiones”; eso, de manera específica se determina, y luego dice: “con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo a largo plazo”, que esto, de alguna manera, robustece la parte siguiente del proyecto, en relación a que se trata de ingresos; y, por otra parte, este mismo párrafo dice: “para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos, las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación, y así debe afirmarse en las asignaciones o en los contratos”.

Y por último, en el artículo 28, párrafo sexto, de la Constitución, también se está estableciendo que el Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el Banco Central, y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución; pero no sólo eso, también esta reforma constitucional generó una amplia normatividad en materia transitoria, donde también se está estableciendo de manera específica todo lo relacionado con competencias, atribuciones, creaciones de organismos en los que estos contratos van a tener la posibilidad de llevarse a cabo.

Los artículos transitorios que hacen referencia ahí, son muchos, el régimen transitorio es muy largo y creo que es parte también de la misma reforma constitucional.

Entonces, por este lado, me parece que si la pregunta que se está formulando en los términos ya precisados incide en un texto constitucional, de alguna manera la idea es la reforma de la Constitución en estos artículos que hemos señalado, y sobre esta base, el día de ayer, había establecido también en el asunto del señor Ministro Cossío que, en mi opinión, no es posible que la consulta nos lleve a la posibilidad de una reforma a la Constitución, porque el artículo 135 nos establece un régimen específico de reforma constitucional, que debe seguirse un procedimiento especial y que este precepto ordena y determina cuál es este procedimiento, y que si la consulta va a tener como objeto esta posibilidad, tendría que estar de manera específica prevista en la Constitución como la posibilidad de ser un medio de reforma a la Constitución, lo cual no se establece en el artículo 135 de la Constitución.

Tenemos además una tesis, que si bien no es específica para el caso concreto, de alguna manera es ilustrativa, nos dice el rubro: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD PARA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR”. Entonces, sobre esta base, aquí lo que encontramos es que, de alguna manera, en el proceso de reforma a la Constitución se está estableciendo o se está involucrando a un órgano que conocemos como el Constituyente Permanente, que no es solamente el legislador federal, sino que es un conjunto de autoridades legislativas que se unen precisamente para lograr

esta reforma y que se establece a través de una votación calificada que se determina por el Congreso de la Unión, y que además, esto implica la votación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Entonces, existe una vía específica de reforma en la que no se está contemplando la que ahora se está determinando por la consulta popular.

El Poder Constituyente, de ningún modo se identifica con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que se trata de un órgano distinto en el que la idea fundamental es que para reformar la Constitución se propiciaría, en el caso de que se estableciera que por razón de la consulta pudiera reformarse, sustituiría prácticamente a este órgano, y en realidad, en mi opinión, aquí se estaría trastocando el propio artículo 35, en la fracción VIII, numeral 3, que está estableciendo que no puede trastocarse, porque nos dice: “3. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma”, en mi opinión, si la idea es que, a través de la consulta pudiéramos reformar la Constitución, estaríamos trastocando el artículo 40 constitucional que, de alguna manera, determina que estamos constituidos en un Estado Federal, porque de alguna manera estaría quitándole la posibilidad de que el Constituyente Permanente, establecido no sólo por el Congreso de la Unión y la mayoría calificada que éste determina, sino también por las Legislaturas de los Estados que cuentan no por el número de electores, sino precisamente porque como Estados, forman parte del pacto federal, y se estaría sustituyendo esta posibilidad para realizar una reforma constitucional.

Entonces, de esta manera, en mi opinión, se estaría vedando un problema muy importante que, para mí, forma parte del artículo 40 constitucional y que es precisamente el federalismo.

Por otro lado, también quiero mencionar que, en relación con la propuesta que hace la señora Ministra, en relación con que la pregunta incide en una situación específica que el artículo 35, en su fracción VIII, está determinando que está prohibida para efectos de la consulta, es perfectamente correcto porque en realidad se está refiriendo a una cuestión que incide en el gasto y en el ingreso que tiene el Estado. No voy a abundar, ya la señora Ministra, los señores Ministros que me han precedido en el uso de la palabra, y que están a favor del proyecto, han señalado de manera muy puntual de qué manera incide, precisamente en esta prohibición del artículo 35, fracción VIII, y que de ninguna manera podríamos determinar que no está considerado como un ingreso del Estado, cuando los propios artículos constitucionales lo que nos determinan es que, con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de explotación y extracción del petróleo, y demás, hidrocarburos, mediante asignaciones, empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria, esto nos dice la propia Constitución; entonces, es ella la que está estableciendo de manera expresa, que se trata de un ingreso primordial para el Estado Mexicano, y si el artículo 35, en la fracción VIII, numeral 3, si no mal recuerdo, está estableciendo la prohibición de que la consulta debe estar vedada para todas aquellas cuestiones relacionadas con los ingresos del Estado, me queda muy claro que, en este caso concreto, no podríamos calificar de constitucional esta pregunta.

Y, por otro lado, también se hace el análisis de la solicitud de consulta en relación con este apartado, pero fundamentalmente, el proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero está enfocado a que se trata de una cuestión relacionada con ingresos del

Estado, por lo cual yo coincido plenamente, nada más agregaría la otra parte que he mencionado en relación a aquellas cuestiones que están relacionadas con la reforma constitucional, y que implicarían el cambio de estos artículos, no podrían ser motivo de una consulta, porque se estaría prácticamente suplantando a lo que dice el Poder Constituyente del Estado.

Entonces, por estas razones, estoy de acuerdo con la propuesta que se realiza en el proyecto que formula la señora Ministra ponente, y simplemente, señalo que me aparto de algunas de las consideraciones, por lo cual, las plasmaré en un voto concurrente. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Continúa a discusión. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. Siendo congruente con la opinión que expresé en relación con el asunto que resolvimos el día de ayer, en el presente caso, también considero que la consulta que nos ocupa se encuentra perfectamente encuadrada en una de las prohibiciones que, de manera expresa, establece el artículo 35 constitucional.

En relación con el proyecto que estamos discutiendo, me separaría prácticamente de los considerandos segundo y tercero. El segundo se denomina: “Consideraciones previas relacionadas con la naturaleza jurídica de la consulta popular”, y el tercero que se denomina: “Precisión metodológica”, porque desde mi punto de vista, contienen una serie de afirmaciones que estimo que no son necesarias, desde luego, para la calificación de la constitucionalidad del tema de esta consulta. Y por otro lado,

también comprometen el criterio de este Tribunal Pleno en relación con temas que aún no han sido sometidos de manera expresa para su debate.

En esa medida, me apartaría de estos dos considerandos, e insisto, en relación con el fondo del estudio que se hace de la constitucionalidad, coincido esencialmente con las razones que se expresan en el proyecto. Considero que la reforma energética que se consulta tiene como elemento central de manera indiscutible, la obtención de ingresos para el Estado, y desde luego, también se señala de manera expresa en la reforma que esos ingresos, que se están buscando con esta modificación constitucional, se incorporen a un Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, que se prevé como un fideicomiso público previsto en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional.

Por otro lado, desde luego que la propia reforma define que la explotación de los hidrocarburos, en su carácter de bienes nacionales, se hace con la intención de percibir ingresos y destinarlos a fines estatales específicos.

Ya leyó la señora Ministra la parte del artículo 27 constitucional, en donde se expresa precisamente esta situación de la obtención de ingresos a través de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos.

Por estas razones, comparto la razón que maneja el proyecto para estimar que el tema que se consulta está inmerso en una de las prohibiciones expresas de la Constitución, y simplemente quisiera agregar que, desde mi perspectiva, ha sido un gran avance que nuestra Constitución reconozca como un derecho de los ciudadanos el participar en este tipo de consultas populares;

sin embargo, siempre he asumido que nuestra misión como integrantes del Pleno de este Máximo Tribunal, es desde luego, darle contenido y actualidad a las disposiciones constitucionales.

Esta Suprema Corte no otorga ni prohíbe el ejercicio de este derecho, el derecho está reconocido en la Constitución, pero también en el propio texto constitucional se le ha puesto una serie de prohibiciones, una serie de restricciones al ejercicio de este derecho que, de acuerdo con jurisprudencia obligatoria de este propio Tribunal Pleno, tenemos obligación de observar.

El caso es que, existiendo el derecho en estos temas que se están consultando, se encuentran inmersos en una de las prohibiciones expresas que el propio texto constitucional, que el propio Constituyente Permanente previó como restricción para el ejercicio de ese derecho, no es esta Suprema Corte la que lo establece, sino el propio Constituyente Permanente, de manera expresa, desde mi punto de vista, y en esa medida, creo que estamos haciendo el análisis de si el caso concreto está ubicado en una de las restricciones que la propia Constitución establece para el ejercicio de este derecho, y por estas razones, y, desde luego, con las aclaraciones que hice, estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, me voy a referir de manera general, como lo estamos haciendo, al proyecto; y consecuentemente, tendré que abordar varios temas.

En primer lugar, también me separaría de las consideraciones, particularmente de las páginas cincuenta y cuatro a cincuenta y siete, y sesenta y uno a ochenta y siete, aunque aparte, la Ministra nos ofreció que lo suprimiría por razones muy parecidas a las que acaba de expresar el Ministro Pardo Rebolledo, y además, por no compartir alguna de ellas; entonces, me separaría, esperaré a cuál vaya a ser la posición de la Ministra al final de la discusión sobre este tema, si no, haré un voto en este aspecto para dar mis razones de por qué me separo de esas consideraciones.

En segundo lugar, me parece que la consulta popular sí procede en la materia propiamente constitucional, —si me permiten expresarlo de esta manera— pero también, como se ha señalado aquí—, reconociendo que la consulta popular es un derecho humano y que debe regirse por todos los principios y reglas que hoy nuestra Constitución establece para ello. He sostenido también reiteradamente desde que llegué a la Corte, y aun con la reforma de dos mil once, que eso es por disposición expresa, salvo en las restricciones que establezca la propia Constitución.

En el caso, el Constituyente Permanente dejó fuera de la materia de la consulta materias expresamente consignadas; consecuentemente, mi interpretación —respetando la de cualquier otra persona— es que, sólo en esos campos no puede haber reforma constitucional, inclusive, meditaba si es posible vedarle por disposición del Pleno de la Corte, a los órganos legislativos o al Presidente de la República, —que también tienen derecho a la consulta—, a formular alguna que les parezca que es necesaria, inclusive, para normar su criterio por la trascendencia que pueda tener el tema, que no pudieran

hacerla, porque me parece y creo que, o está vedada para todos, o se permite —salvo en esos casos restrictivos— para todos.

Consecuentemente, por eso estoy de acuerdo con el proyecto, que reconoce implícitamente que la consulta puede ser sobre estas materias, con excepción de esos temas.

Esto nos lleva al segundo aspecto, es decir, aquí el tema tan delicado que nos convoca, que evidentemente es multifactorial y envuelve distintos aspectos, pero nuestra tarea es dilucidar si se encuentra dentro de alguna de las excepciones, de las restricciones, en este caso, que la propia Constitución establece.

Y, evidentemente, creo, por las intervenciones que he escuchado, todos nos hemos centrado en que esto podría ser en materia de ingresos y gastos eventualmente; y voy a dar mis razones estrictamente constitucionales para sumarme al sentido del proyecto, también bajo consideraciones totalmente distintas porque, en mi opinión, tenemos que dilucidar esto a la luz de la Constitución, no de las leyes reglamentarias, porque aquí lo que tenemos que definir es la constitucionalidad de la materia y, como consecuencia de ello, de la pregunta.

Voy a tratar de ser muy breve. Traigo un documento, no pienso leerlo porque creo que no es necesario. Hay muchos de los argumentos que se han dado, que comparto, pero me parece fundamental resaltar algo.

Lo que hizo el Constituyente con esta reforma, además de todas las implicaciones que tiene, efectivamente, sobre un modelo que existía de protección de determinadas actividades, fue crear una política fiscal constitucional, y creo que esto no se puede negar, ya aquí se han leído muchos textos, pero me parece que lo

importante es destacar que no fue en abstracto. Si vemos el artículo 27, en el párrafo respectivo, es muy claro cuando dice: “Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares en los términos de la Ley Reglamentaria”.

Está amarrando el concepto de ingreso a un instrumento específico, que además después, en los transitorios, se desarrolla ampliamente con esta visión de una política fiscal de ingresos, inclusive, en los transitorios hay imposición de ciertas condiciones al legislador ordinario, para esta materia.

Por ejemplo, hay un caso prototípico en los transitorios, en donde se está estableciendo que se debe transferir a la Tesorería los ingresos que se obtengan, de esta manera, para que al menos, se mantengan en el 4.7% del producto interno bruto.

Consecuentemente, en mi opinión, esto está vinculado directamente con los ingresos que se puedan obtener y que todo esto quedará sujeto, en este punto, para que el legislador ordinario tenga que hacer lo necesario para que esto, determinado en la Constitución, se cumpla; y podría dar otros ejemplos a lo largo de las disposiciones transitorias en donde, insisto, se define una política fiscal de ingresos que está indisolublemente ligada al nuevo modelo que definió constitucionalmente el Constituyente.

Consecuentemente, por estas razones, estoy de acuerdo con el sentido del proyecto. Si es necesario, en su caso, abundaré en un voto, de que esto, sin duda, cae en el marco de los ingresos del Estado.

No amplió más mis argumentos, si fuese necesario, en un momento dado, con la venia de este Pleno, volvería a intervenir, pero éstas, son las razones fundamentales por las cuales creo que esta materia sí cae dentro de uno de los ámbitos vedados o restringidos por la Constitución, para que proceda la consulta popular. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco. Continúa a discusión. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Debo manifestar que también estoy de acuerdo con el proyecto que nos presenta la señora Ministra Sánchez Cordero, y particularmente, coincido con el argumento en que, en este caso concreto, estamos en el tema de ingresos del Estado, por disposición del propio Poder Revisor de la Constitución que lo plasmó en los artículos 27, 28 y décimo cuarto transitorio, por lo menos.

El artículo 27 es claro en que el propósito de estas reformas es obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo a la Nación.

Y el artículo 28, incluso, como bien lo establece el proyecto, crea un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo que, en términos de ley, deberá recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de

las asignaciones y contratos a que se refiere el artículo 27 constitucional.

Y después, en el artículo décimo cuarto transitorio, específicamente, se prevén los destinos que deberán tener estos ingresos, algunos de ellos, en ciertos supuestos, para algunas actividades ciertamente plausibles, como son: sistema de pensión universal, proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación y energía renovables, infraestructura para el desarrollo nacional, en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados, etcétera.

Creo que, tal como se plasmó la estructura constitucional de estas reformas, es claro, desde mi perspectiva, que afecta obviamente los ingresos y que, consecuentemente, el artículo 35 constitucional excluye de la posibilidad de consulta este tema en particular.

No es el único argumento que tendría para sostener que la materia no es constitucional, pero como es el que está plasmado en el proyecto, simplemente manifiesto mi conformidad con este argumento que se establece en el proyecto, para considerar que la materia de la consulta no es constitucional, no es viable someterla a consulta. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Me gustaría empezar por apartarme de los considerandos segundo, tercero y parte del cuarto. Las razones por las cuales me aparto las pondré en un voto concurrente; y

digo voto concurrente porque estoy a favor del proyecto en el sentido en el cual se decanta. Sin embargo, tengo algunas diferencias, y en este momento las explico.

Primero, parto de dos premisas fundamentales. La primera premisa, es que el tema propuesto por los ciudadanos en este caso es un tema multidisciplinario, es decir, se puede ver desde el punto de vista histórico, desde el punto de vista soberanía nacional, desde el punto de vista patrimonio nacional y desde el punto de vista cultural, y lo que tenemos que hacer, me parece, la tarea que tiene este Alto Tribunal es ver desde qué perspectiva la Constitución nos está mandando ver este tema, de por sí, multidisciplinario.

Segundo, también parto de que la interpretación del concepto de ingresos y gastos del Estado debe leerse de manera muy restrictiva; es decir, sin lugar a dudas, la consulta, desde mi perspectiva, es un derecho humano, sin lugar a duda, las excepciones o las restricciones a un derecho humano se deben de leer de manera restrictiva para facilitar o para incrementar la posibilidad de materia sobre las cuales se puede dar un ejercicio de democracia directa, como es la consulta, y por eso, creo que debemos de partir primeramente por ubicar en el texto constitucional la palabra “ingreso”, es decir, dónde usa la Constitución la palabra “ingreso”, para ver cuál es el sentido más restrictivo que le podemos dar a ese vocablo.

Y parto, primero, del séptimo párrafo del artículo 27 constitucional, que usa la palabra “ingreso”: “con el propósito de obtener ingresos para el Estado, que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante la asignación a empresas productivas del Estado, o a

través de contratos con éstos o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria”.

En el artículo 28 constitucional, sexto párrafo, que regula un fideicomiso, también usa la palabra “ingresos”: “Los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo, del artículo 27 de esta Constitución”.

En el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, también se usa la palabra “ingresos”: “En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación”.

En el artículo décimo transitorio, inciso d), de la reforma constitucional, obliga a la Secretaría en el ramo de Hacienda “el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente decreto relativo a los términos fiscales, que permitan a la Nación obtener en el tiempo, ingresos que contribuyan a su desarrollo”.

Un dato que me parece muy interesante: el Constituyente Permanente cuando habla de contribuciones, cuando habla de impuestos, nunca usa el vocablo “ingresos”. En el artículo 31, fracción IV, no vamos a encontrar la palabra “ingresos”. En el artículo 73, inciso h), no vamos a encontrar la palabra “ingresos”. El único lugar en todo el texto constitucional donde se usa la palabra “ingresos”, distinto al nombre propio Ley de Ingresos de la Federación o Ley de Ingresos de los Municipios, es cuando aborda el tema del artículo 27 constitucional, el tema materia de la consulta.

Entonces, inclusive, abordando la problemática desde una lectura restrictiva de qué constituye ingresos y qué constituye gastos, el único lugar donde el Constituyente no es neutro, el Constituyente de manera expresa, explícita, utiliza por única ocasión el vocablo que se contiene en el artículo 35 al hablar de temas vedados.

Por esa razón, no me cabe duda de la intención del Constituyente Permanente, y no me queda otra opción u otra manera de interpretar un texto que está muy claro y es el único lugar donde se utiliza la palabra.

Por esa razón, estoy de acuerdo con el proyecto en su sentido. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señor Ministro Luis María Aguilar, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Básicamente, estoy de acuerdo en este caso, con la propuesta final que nos hace la señora Ministra, no repito las observaciones que comparto en relación con algunos de los apartados del proyecto, que la misma señora Ministra ya había apuntado un par de ellas, y también coincido con la necesidad de acotarlas o quizás eliminarlas.

En otro sentido, creo que la consulta popular, como se ha dicho, es un derecho, desde luego, reconocido por la Constitución en favor del pueblo mexicano, y nosotros debemos respetarlo, no tiene vuelta de hoja; en ese sentido, tenemos que acatar las disposiciones de la Constitución, y a enfrentar la responsabilidad en el análisis que el propio Constituyente nos otorga para poder resolver sobre un tema de gran relevancia.

Como ya lo habían mencionado algunos de los señores Ministros, es una cuestión que, como tal, como derecho, tiene restricciones, y estas restricciones están expresamente establecidas en la propia Constitución, en el artículo 35 constitucional. Y estas restricciones, como decía el señor Ministro Pardo, no las estamos estableciendo nosotros, las está estableciendo el Constituyente, nosotros las debemos acatar y debemos ponderar en qué sentido y con qué extensión las restricciones se deben aplicar.

En ese sentido, estoy convencido de que tenemos la obligación y la responsabilidad de que, por las razones que fuera, el Constituyente le otorgó a esta Suprema Corte acotar el ejercicio de este derecho conforme a las restricciones que el propio Constituyente consideró necesarias para el ejercicio de la consulta popular.

Dentro de estas restricciones, que así lo quiso el Constituyente, hay seis establecidas en el artículo 35, inclusive, todas ellas, de manera bastante amplia y genérica; se encuentra, desde luego, el tema de los ingresos y egresos del Estado; pienso que precisamente lo que dice la Constitución, independientemente de que fuera el resultado o no deseado, o consciente de las discusiones en el Constituyente, lo que dice la Constitución es un término amplio, “ingresos y egresos del Estado”.

¿Cómo pueden entenderse en este sentido los ingresos? Todas aquellas cuestiones que generan un —y permítanme repetir la palabra— ingreso al Estado, cualquiera que sea la fuente de la cual provenga, cualquiera, porque seguramente el Constituyente estaba pensando en satisfacer las necesidades que requiere un Estado para hacer frente a las responsabilidades que el Estado mismo tiene frente a la ciudadanía y, para ello, necesita recursos.

Estos ingresos de manera amplia, como lo establece el propio Constituyente, están, desde luego desplegados de muchas maneras en que el Estado puede hacer una percepción de estos ingresos, ya el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, nos señalaba en específico, los ingresos del artículo 27 constitucional, concretamente los que se refieren a la cuestión del petróleo, y yo inclusive diría: no sólo éstos, todo lo que se refiera a los ingresos que el Estado puede obtener, cualquiera que sea la fuente de la que provengan deben estar acotados o limitados como una restricción que el propio Constituyente quiso para la consulta popular.

Insisto, como bien decía el señor Ministro Pardo Rebolledo, nosotros no estamos poniendo las restricciones, estamos respetando el texto de la Constitución en relación con las restricciones que se establecen al ejercicio de este derecho; para mí, en este sentido, considero que, de cualquier forma, y así lo dice no sólo la exposición de motivos, de la intención y las discusiones de las reformas a los artículos constitucionales en materia de petróleo, que se busca con ello, mejorar los ingresos del Estado, sino, como ya lo decía el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en el propio texto constitucional así señala, y para mí, al menos en este caso en particular, es claro que se trata de una cuestión que incide necesariamente, inevitable, en los ingresos del Estado y que, por lo tanto, se ajusta a aquella restricción establecida por el Constituyente para el ejercicio de la consulta popular.

Y en ese sentido, independientemente de otras razones que yo pudiera aportar a este asunto, pero tratándose de la propuesta que nos hace la señora Ministra Sánchez Cordero, coincido con la propuesta final, global, en el sentido de que no es constitucional la materia sobre la cual se propone hacer esta

consulta por parte de los solicitantes. En este sentido será mi voto, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Luis María Aguilar. Creo que seré más breve de los que han ofrecido ser breves.

También estoy totalmente de acuerdo con la propuesta que hace la señora Ministra en el tema exclusivamente acotado al término “ingresos” como una materia vedada para el tránsito de esta consulta popular; sin embargo, también comparto que esto también puede inscribirse en otra situación que conculca a los principios del Artículo 40 constitucional, en cuanto al sistema de representatividad y la alteración consiguiente del orden federal por los términos en que está planteado y el camino que habría que seguirse para llegar de la única forma a una reforma constitucional.

Sin embargo, no tocaré ese tema, creo que sí, a través de la consulta popular, en algunos casos, no; en otros y partiendo del principio que también aquí se ha señalado, en el sentido de que la consulta no desplaza definitivamente, no cancela cualquier otra vía para llegar a una modificación, inclusive, constitucional, otros serían los caminos, mas no la consulta popular en este caso concreto, donde está actualizado, desde mi punto de vista, bien hecha esa caracterización en función de un tema vedado, concretamente, desde el artículo 27 constitucional está claramente, y de ahí, baja a las leyes secundarias, etcétera, este tema con la veda específica para el tema de la consulta popular.

Creo que está suficientemente discutido. Señora Ministra, ¿nos quiere usted comentar algo?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, gracias, señor Ministro Presidente. Respetuosamente, considero, en primer lugar, que no se realizó un sesgo. Este considerando, pienso, tampoco es superfluo. Se abordaron, precisamente, de los derechos políticos, como derechos humanos a través de las argumentaciones de los órganos de Naciones Unidas, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo.

Los considerandos con los que no están de acuerdo los señores Ministros y que lo dejaré, en su momento, como un voto concurrente, lo voy a sacar de la decisión final y del engrose final del proyecto, pero sí quería manifestarles el por qué nosotros lo incluimos.

Este considerando lo construimos porque precisamente reconocemos, desde los debates del Constituyente Permanente, que esta figura —desde nuestra óptica, insisto, lo dejaré en un voto concurrente— es muy particular respecto de cualquier otra parte en el mundo. Es un considerando comparativo y teórico con el que tratamos de ofrecer una perspectiva completa, no sintética, cuando menos, para explicarnos los orígenes, las modalidades, las condiciones temporales, los efectos de la consulta popular, tal como en nuestra opinión deberíamos de haberla entendido como una figura *sui generis*, pero como hay una abrumadora mayoría sobre no estar de acuerdo en estos considerandos, ofrezco suprimirlos del engrose principal y los dejaré, por supuesto, como un voto concurrente.

También quisiera, señor Ministro Presidente, dejar constancia que se tienen a la mano, y se tuvieron en su momento disponibles, otros mecanismos de control constitucional que

podieron haber sido ejercidos, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad u otros mecanismos en relación a las leyes secundarias y que, a la fecha, hasta donde tengo conocimiento, en esta Suprema Corte no hay otros mecanismos que se hayan hecho valer, mas que en relación a la reforma y sobre todo a las leyes secundarias en el cuestionamiento que, en su caso, hubieran podido hacer los sujetos legitimados para ello.

En relación al tema, y agradeciendo a todos sus intervenciones, circularía el engrose y, por supuesto, todos estos considerandos relativos a la naturaleza jurídica de la consulta popular y a la precisión metodológica saldrán del engrose principal, dejándolos como voto concurrente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Vamos a someter a votación el proyecto con las modificaciones, las supresiones concretas, señaladas ahora, y los ajustes que en el transcurso de la discusión quedarían.

No quiero dejar de señalar, en relación con el proyecto de la señora Ministra, que no comparto la interpretación que hace en el sentido amplio del concepto “ingresos”, comparto que es un concepto y que en este tema debe interpretarse de manera restringida; ésa es la única salvedad que haría en un voto concurrente también y algunas otras consideraciones, como muchos de los compañeros señores Ministros habrán de hacer. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. También se va a suprimir todo esto, en relación al concepto tan amplio que está; pienso que no hay por qué pronunciarse sobre un concepto de ingresos, sino

simplemente decir que ésta es una materia que está vedada para consulta. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a la consideración de la señora Ministra y de los señores Ministros. Vamos a tomar votación del proyecto con la modificación aceptada por la señora Ministra. A favor o en contra del proyecto. Señor secretario, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra, y por la constitucionalidad de la consulta, y anuncio voto particular.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo estoy con el proyecto de la señora Ministra. Me esperaré a ver el engrose para reservarme, en todo caso, la formulación de un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: También a favor del proyecto modificado que nos está planteando la señora Ministra, y obviamente, reservo mi derecho a formular un voto concurrente al ver el engrose. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto modificado, haciendo salvedad de la última modificación que acaba de aceptar la señora Ministra, en cuanto a la definición del concepto de gasto previsto como prohibición expresa en el artículo constitucional.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy con el sentido de la propuesta, inclusive la modificada, y seguramente haré algún voto concurrente al respecto, apartándome, desde

ahora, porque así lo acabo de expresar, en un sentido más amplio del concepto de ingresos, que yo coincidía con eso, y específicamente, en el caso concreto, del artículo 27 constitucional. Pero en general, estoy en el sentido del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: De acuerdo con el proyecto modificado; y, en su caso, estaría circulando el engrose.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto modificado; con anuncio de reserva para, en su caso, formular voto concurrente, de los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas; con voto con salvedades, del señor Ministro Pardo Rebolledo; anuncio de voto concurrente, del señor Ministro Aguilar Morales, y voto en contra, del señor Ministro Cossío Díaz, con voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SUFICIENTE PARA APROBARLO.

Y reiterar que está a la mano de las señoras y señores Ministros, el derecho para formular votos concurrentes o particulares. Señor Ministro Cossío Díaz, en su caso, haciendo las precisiones correspondientes.

Continuamos, señor secretario, por favor.

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

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE UNA CONSULTA POPULAR 3/2014, DERIVADA DE LA SOLICITUD FORMULADA POR JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA, REPRESENTANTE COMÚN DE DIVERSOS CIUDADANOS.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Luna Ramos y conforme al único punto resolutivo que propone:

ÚNICO. ES INCONSTITUCIONAL EL OBJETO DE LA PRESENTE CONSULTA.

NOTIFÍQUESE: “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Tiene la palabra la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Por favor, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. El proyecto que someteré a consideración guarda una gran relación con el que acabamos de resolver; la pregunta que corresponde contestar está relacionada con que: “¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”

El proyecto que les repartí, recordarán ustedes que había mandado una addenda precisamente en relación con el segundo motivo que he externado en los asuntos anteriores, en relación con la posible reforma a la Constitución derivada de la consulta

popular; esta parte la suprimo del proyecto, de cualquier manera, era un considerando diferente, la dejo para un voto concurrente, exclusivamente, y se somete a la consideración de la señora y los señores Ministros, exclusivamente el proyecto sin este considerando.

En la parte relativa al considerando que ya está relacionado con el análisis de la consulta, evitando precisamente esta situación relacionada con el Constituyente Permanente, está relacionado con calificar de inconstitucional el tema relacionado con la consulta, por varias razones; la primera de ellas, analizando cuáles son las prohibiciones que se establecen en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, constitucional, y sobre esta base, está estableciéndose que están vedadas todas aquellas cuestiones que se relacionan con los derechos humanos; y como aquí, la pregunta, indiscriminadamente, se hace en el sentido de que si deben prevalecer o no el texto de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales; quisiera mencionar que estos artículos están de alguna manera estableciendo temas muy variados, entre ellos, algunos relacionados con los derechos humanos, es decir, están respetando ciertos derechos humanos relacionados con el medio ambiente, con la propiedad agraria, con la propiedad particular; además, también están referidos, algunos de ellos, a los derechos de los trabajadores, entonces, hay también algunos derechos humanos respetados en estos artículos constitucionales que se pretende pudieran ser cuestionados.

Por otro lado, también la parte correspondiente a que si está relacionado o no con un objeto de ingreso y gasto del Estado, y en esto no quisiera abundar, simple y sencillamente el proyecto, de alguna manera, está determinando que, de la lectura de los propios artículos, se establece de manera expresa, que es el propio Constituyente el que está determinando que justamente la

materia energética se regula con el propósito de tener ingresos para el Estado que contribuyan a su desarrollo; entonces, se especifican en el proyecto cuáles son los textos de estos artículos en donde se está estableciendo de manera expresa esta situación, y se hace el análisis correspondiente, y se dice que estamos dentro de la prohibición que se marca justamente en el artículo 35 de la Constitución.

Y por último, se hace un análisis de lo que es en sí la pregunta, y también se llega a la conclusión de que es una pregunta difícil de contestar, porque es muy amplia, maneja muchos temas, y por esta razón, es confusa en cuanto a su contestación.

Por estas razones, en el proyecto, fundamentalmente lo que estamos determinando es que es inconstitucional la materia de la consulta, primero, por plantear ante la ciudadanía su parecer sobre las normas que regulan constitucionalmente algunos de los ingresos y egresos del Estado; segundo, por preguntarles a los ciudadanos la conveniencia de que prevalezcan o no algunos derechos humanos relacionados con el medio ambiente, con derechos de los trabajadores, con derechos relacionados con la propiedad privada.

Y por otro lado, se está estableciendo que, por proponerle al electorado una pregunta que no es sencilla ni comprensible para todo el común de las personas, por la enorme variedad de aspectos legales y técnicos que involucran estos artículos, ni ofrecer, por tanto, la posibilidad de una respuesta categórica en un sentido o en otro.

Por todas estas razones, estamos señalando que la materia sometida a esta consulta popular es inconstitucional, y ésta es la

propuesta del proyecto que sometemos a la consideración de este Pleno. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señora Ministra, muchísimas gracias. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. No coincido con el proyecto. La señora Ministra acaba de hacer una síntesis muy correcta del mismo, estoy en la página setenta y seis de él, y donde plantea los distintos aspectos.

En primer lugar, creo que el hecho de que se haga una consulta, no conlleva a la derogación de los derechos humanos. Me parece que precisamente la consulta tiene que realizarse en el marco constitucional, y me parece que no se da esa afectación.

En segundo lugar, por las razones que he expuesto, me parece que el concepto de “ingresos” es un concepto restringido, y, no se actualiza en este caso.

En tercer lugar, tampoco creo que la consulta esté prohibida para llevar a cabo reformas constitucionales.

Y, como último punto, creo que, si primero calificamos la constitucionalidad de la pregunta, después tendríamos la posibilidad –como nos faculta la ley– de rehacer la propia pregunta.

Por estas razones, señor Presidente, votaré en contra del proyecto, creyendo que es válida –constitucionalmente hablando– la consulta misma. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Continúa a discusión. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Señor Ministro Presidente, sí quisiera decir que no dejo de considerar la dimensión de los derechos humanos, ni mucho menos que tiene el mecanismo de defensa que ahora se está ejerciendo, que la Constitución ejerce en esta doble dimensión, tanto de participación política de los ciudadanos, como de los mismos partidos políticos, pero tampoco puedo dejar de considerar las previsiones que fueron establecidas por el propio Poder Reformador de la Constitución. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Continúa a discusión. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Por las mismas razones que invoqué en el proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero, estoy de acuerdo con el proyecto de la Ministra Luna Ramos, y considero que no es constitucional la materia de la consulta. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. En el mismo sentido que el Ministro Zaldívar, considero que la materia que estamos abordando, es la misma materia que se abordó en la consulta anterior. En ese sentido, reitero que me parece que el texto constitucional no es neutro sobre el problema abordado en esta consulta popular. Me parece

que dispone; que la materia que se debe regular es la de “ingresos”, la que antepone sobre todas en esta reforma. En ese sentido, yo votaría a favor del proyecto, situándome única y exclusivamente, en la parte de ingresos y gastos, y haré un voto concurrente en cuanto a mi disenso con el resto del proyecto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Al igual que el asunto que acabamos de resolver, suscribo casi en su contenido completo éste que nos presenta hoy la señora Ministra Luna Ramos; sin embargo, quisiera hacer la salvedad de que en la parte considerativa del mismo, se practica una amalgama de análisis entre el tema de los ingresos y el aspecto específico de las restricciones a los derechos humanos, simplemente, me quedaría en la primera de las dos facetas acabadas de mencionar.

Estoy convencido en que se está frente a un caso específico de ingresos que se ve impedido a través de la disposición constitucional, sin encontrar una posibilidad de establecer una relación entre la restricción de los derechos humanos y el objeto mismo de la consulta que tuviera que ver con un aspecto propio de ingresos.

Y esta reflexión la hago porque la misma pregunta podría surgir de alguno de los sujetos legitimados para promover una consulta, donde el tema de derechos humanos no tuviera un reflejo inmediato, ni siquiera necesario.

En esa medida, sólo me concreto a estar total y absolutamente de acuerdo con las expresiones que se hacen en función de los ingresos; razón suficiente —para mí— para considerar que la materia de esta consulta no alcanza el nivel que la Constitución exige. Y, en esa medida, también me pronunciaría en relación con la pregunta.

Mi participación en el asunto antecedente llevaba la intención de destacar que, de resultar positiva la votación para efecto de considerar constitucional la materia, me pronunciaba anticipadamente sobre el contexto de la pregunta, desde luego, siempre entendiendo que esto sería eventual en caso de que prosperara el primer supuesto.

Con alegría veo que en este proyecto se aborda el tema específico de la pregunta y, desde luego, no deja de ser una recomendación importante a futuro, como lo señala el propio documento; sin embargo, no sé si sería, por ahora, conveniente mantener el contenido del considerando séptimo, que si bien coincide con lo que expresé en mi primera participación, reitero, sólo lo hice en la eventualidad de que, al analizarse integralmente el asunto anterior, se hubiere llegado al punto específico de la pregunta.

Aquí, al igual que el ya resuelto, parece, por la intensidad de las participaciones, que no se alcanzará este segundo supuesto. No sé si fuera conveniente mantener las reflexiones del último considerando en relación con el contenido de la pregunta cuya materia no fue calificada de constitucional.

Si esto fuera así considerado, me parece conveniente no tenerlo en el propio proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. También reitero básicamente las razones y argumentos que di para estar de acuerdo; es la misma materia y, por lo tanto, coincido con el sentido de la propuesta que ahora nos hace la señora Ministra Luna Ramos, recordando de nuevo solamente, que las restricciones que se establecen a la consulta popular, no es una consulta popular que no tenga límites; el propio Constituyente le estableció límites, y dentro de esos límites que nos obligan, debemos evaluar y ponderar la procedencia de la consulta.

Entre esos temas fundamentales, como ya los han mencionado, está el de los derechos humanos, se deroguen o no, se modifiquen o lo que sea, el simple hecho de que se trate del tema de derechos humanos, está vedado por el Constituyente, así lo quiso.

Y de nuevo, también, todo lo que se refiera a los ingresos, de tal modo que, sin más, reitero mi voto en favor del sentido del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguilar Morales. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. También, siendo congruente con mis intervenciones respecto de los dos asuntos anteriores, en este caso, estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, porque también, como en el caso anterior, y siendo que el tema de ambas consultas se refieren a la misma reforma constitucional,

estimo que el tema está encuadrado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, por referirse a ingresos del Estado.

Y, en este proyecto en particular, me apartaría de las razones que se dan, porque también estima actualizada una distinta causa de prohibición que es la de restricción a derechos humanos, yo no coincidiría con esa propuesta solamente con la del tema de ingresos del Estado.

Y también, creo que, si se está llegando a la conclusión de que es inconstitucional el tema de la consulta, no hay necesidad de hacer ningún pronunciamiento en relación con la pregunta en sí misma, considerada para ver si reúne o no los requisitos que establece la Ley Reglamentaria respectiva.

Así es que, yo estaré de acuerdo con el sentido del proyecto, solamente teniendo por actualizada la prohibición relativa a ingresos del Estado. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Muy brevemente. Estoy de acuerdo con el proyecto y también me separaré de algunas consideraciones, no lo planteo ahora, porque creo que la parte esencial es compartida por mí. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco González Salas. Estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto, definitivamente, en congruencia con lo que hemos

votado en la anterior, he estado inscrito particularmente en ese tema vedado por la propia Constitución.

Yo haría un comentario a la manifestación del señor Ministro Pérez Dayán: ¿por qué no compartiría que se eliminara esta parte del proyecto? Por la misma situación que tenemos al enfrentar las consultas populares, porque el día de ayer decíamos: estamos construyendo precisamente el contenido desde la perspectiva constitucional y legal que nos toca en relación con esta novedosa figura, y creo que el proyecto cumple en este particular apartado, independientemente de que sí, conforme hemos venido resolviendo, ya no llegaría a darse el paso hasta allá en el análisis de la pregunta, es una pregunta que todos la conocemos: “¿Estás de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica, publicado el veinte de diciembre de dos mil trece?”.

Una pregunta que sí es analizable definitivamente en los términos legales, y como decía el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, es una pregunta que, en el sentido neutro, tiene juicios de valor, ¿implica un conocimiento previo de los destinatarios? Es una situación, creo que, didáctica, en tanto que, así está concebido este considerando séptimo: en el sentido a futuro cuando se formule una pregunta, no hay que olvidarse del texto legal, tiene restricciones para ese efecto, para darle una calidad dentro de la consulta popular, ¿qué es lo que se va a someter a votación?, una pregunta que en última instancia se dice: se puede resolver con un sí o un no, en el caso, teniendo todas las aristas que tiene el análisis de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, en tanto sus reformas, difícil –lo dice el proyecto– que pueda resolverse en función de los destinatarios con un sí o un no.

Para muchos de estos temas se requieren conocimientos técnico-jurídicos, y por eso creo que cumple con un mensaje didáctico, sin pretender ser un mensajero de nada, sino simplemente, el análisis conforme las previsiones legales a partir de que las constitucionales, inclusive, constituyen ejemplo de dos temas: ingresos, que ya lo hemos abordado, que en el caso hay consenso, y una votación respecto de lo que esto constituye, en tanto el concepto amplio, concepto restringido, como algunos lo consideramos de estas restricciones a este derecho humano de la consulta en función de esta veda constitucional; el de ingresos, también desarrollados más allá del tema que se asocia a lo jurisdiccional con una situación de improcedencia.

Salvadas estas situaciones y dándole un carácter a la consulta popular, de eso, para la sociedad en lo general, la simplificación que se pretende por la Constitución y por el legislador, aquí, no se cumple, no se cumple esta precisión, cuando menos en las afirmaciones que se hacen en el proyecto, más allá de los temas vedados que hemos abordado, ya en el anterior y en el estricto rigor constitucional que se nos ha dejado a nosotros, Suprema Corte de Justicia, Tribunal Constitucional; aquí, sí es pertinente, es recordar lo que se ha dicho de la Suprema Corte: no es el órgano que ha determinado cuáles son las materias que no pueden ser objeto de este novedoso medio, mecanismo de participación directa; nosotros tenemos un mandato constitucional, se acaba de determinar por alguno de ustedes, esto es totalmente cierto, en el artículo 35 de la Constitución, que es el que está normando el actuar de este Tribunal Constitucional, con la vista general que tiene un Tribunal Constitucional, y así hemos actuado, así estamos actuando, y en estas decisiones del día de hoy, se han tomado estas determinaciones que, insistimos, no cancelan, no desplazan otras vías, estamos hablando de la consulta popular, no se restringe,

no se deja sin recursos, no se deja, no se altera la representatividad, estamos pronunciándonos en una consulta popular con exigencia constitucional y legal precisa en los extremos en los cuales tiene un diseño del Poder Revisor de la Constitución, que nosotros acatamos y nosotros interpretamos.

Si no hay alguna intervención, tomamos votación.

Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Convengo, sin reproche alguno, que la resolución que aquí toma este Alto Tribunal, construye, abona, da pautas a futuro y, desde luego, también reconozco el interés y carácter didáctico de reflexionar acerca del texto específico de esta pregunta.

De ser éste el caso, y, de mantenerse este considerando séptimo, no sé si fuere posible, en ese sentido, diferenciar una votación, y lo digo a pesar de lo importante y reflexivo que resultara el contenido de este proyecto, se genera una serie de consideraciones que no sé si fueran realmente la pauta a futuro sobre la elaboración de una pregunta; en torno a ella, el propio proyecto la considera inconveniente, en tanto afirma que su mero contenido presupone que los destinatarios conocen el texto de las normas constitucionales, desde luego que toda pregunta que se formule en estas circunstancias, tendrá que partir del presupuesto de que, quien la responde conoce algo; en caso de ,equivocaciones severas, pues alguien respondería sin conocer lo que se le está preguntando; evidentemente una reforma constitucional, por la propia disposición que le rige, es del conocimiento de toda la ciudadanía a través de sus publicaciones y, en esa medida, si bien materialmente puede alguien no saber

lo que contiene, debemos suponer, para todos los efectos legales, que se conoce.

Desde luego, señor Ministro Presidente reconozco el interés que se tiene por construir, y no quiere decir que mi oposición a ello suponga renunciar a ello; entiendo esa buena voluntad; sin embargo, creo que no estaría de acuerdo con las calificativas que se hacen específicamente de la pregunta; habría que ver si los argumentos que aquí se dan, de verdad responden a lo que aquí se dice, si es que es o no neutra, si es que está dada o no en sentido positivo y negativo, y son todas estas las reflexiones que, me hacen suponer que de mantenerse ello, tendría que hacer la reserva correspondiente en tanto no es un tema central de la decisión de este Tribunal. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al contrario, nos conduce a preguntar a la señora Ministra su opinión.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Lo que sucede es que en la elaboración del proyecto lo que se pretendió fue ser exhaustivos en el análisis total de los argumentos que implicaba.

Por lo que hace a la primera parte, ustedes saben que eliminé el considerando que se había mandado de manera posterior, precisamente porque no había consenso respecto de eso; en lo demás, el proyecto fue repartido justamente tratando de analizar cada uno de los temas que se habían planteado; sí se planteó lo relacionado con que debía analizarse las restricciones del artículo 35 y, entonces, como la pregunta, a diferencia de la que se hace en la consulta que fue ponente la señora Ministra Sánchez Cordero, que es muy concreta en cuanto a si se otorgan o no los contratos o concesiones a particulares nacionales y extranjeros,

aquí la pregunta es muy amplia, porque la pregunta lo que nos dice es: ¿debe permanecer el texto de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución?

Si nosotros leemos el texto de estos artículos, son amplísimos en materia energética, entonces, de la lectura precisamente de estos textos tan amplios, corregimos dos prohibiciones, la primera de ellas fue la relacionada justamente con derechos humanos, porque, relacionado con la materia energética, estos artículos sí están, de alguna manera, respetando ciertos derechos humanos, como mencionábamos, relacionados con los derechos de los trabajadores en materia petrolera, con el medio ambiente adecuado y con algunos derechos de propiedad, entonces, sí hay un respeto a estos derechos humanos, y cuando dice en la pregunta: ¿debe permanecer o no el texto de estos artículos?, ahí implica todo.

Y por otro lado, la parte que ya habíamos mencionado, relacionada con ingresos y gastos, que en eso creo, no hay discusión alguna; la siguiente era, podríamos decir, la parte de legalidad que era el análisis concreto de la pregunta. Si lo que le causa inquietud al señor Ministro Pérez Dayán, son esas recomendaciones a futuro, se las podemos eliminar, sin dejar de analizar lo que implica a la luz de la Ley Reglamentaria del artículo 35 constitucional, el análisis concreto de la pregunta en relación con el artículo de la Ley Reglamentaria que así lo dispone; y si lo prefiere, eliminamos estas partes relacionadas con las previsiones a futuro, pero el análisis concreto de la pregunta a la luz del artículo, sí la dejaríamos, porque es parte de la exhaustividad, del estudio que se les está proponiendo. No sé si con esto podríamos dar satisfacción a la inquietud del señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, en principio, la inquietud del señor Ministro, pero tal vez esté la inquietud latente en alguno de los demás Ministros; creo que se resuelve con la votación del proyecto integralmente, como estaba presentado con esta salvedad que hace, y que cada uno de los señores Ministros vaya manifestando si tiene salvedad o lo comparten o no lo comparten. Por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra del proyecto, creo que es constitucional la materia de la consulta, y anuncio voto particular.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto, con las supresiones mencionadas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor del proyecto modificado, separándome de algunas consideraciones, como lo señalé.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado, esperando ver el engrose para hacer un voto o no concurrente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, sólo por lo que respecta a la consideración de que, en este caso, se trata de ingresos del Estado.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor de la propuesta, en su sentido, sustentada con la cuestión del tema de ingresos, vedada por la Constitución.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Estoy de acuerdo con el proyecto, exclusivamente en el tema de ingresos.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto, exclusivamente en la inconstitucionalidad de su materia por el tema de ingresos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Igual.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor del sentido de la propuesta modificada, con precisión de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, en estar de acuerdo únicamente por lo que se refiere al tema de ingresos vedado en la Constitución, con anuncio de voto concurrente del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, salvedades por parte del señor Ministro Franco González Salas, y reserva para, en su caso, formular voto concurrente, del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea; voto en contra, del señor Ministro Cossío Díaz y anuncio de voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Como lo mencioné en mi intervención, me uno a la precisión del Ministro Pardo Rebolledo, únicamente por la parte de ingresos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ: Por la brevedad del tiempo no señalé cuáles, pero entonces yo también me sumaría, porque es una de las consideraciones que no comparto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tomamos nota, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ESTE RESULTADO ES SUFICIENTE PARA DECIR QUE HAY DECISIÓN EN ESTA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 3/2014.

Queda abierto, como siempre, el derecho de cada una de las señoras y de los señores Ministros para formular los votos que a su interés convenga.

Agotados los asuntos de la lista del día de hoy, los convoco a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el próximo lunes a la hora de costumbre.

Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:45 HORAS)