

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 115
O R D I N A R I A
JUEVES 30 DE OCTUBRE DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas del jueves treinta de octubre de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública extraordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión por licencia concedida.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública extraordinaria número ciento catorce, celebrada el miércoles veintinueve de octubre de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves treinta de octubre de dos mil catorce:

I. 1/2014

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, en relación con la reforma 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. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es inconstitucional la materia de la solicitud 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.”*

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación general del proyecto.

Recordó que diversos ciudadanos, que representaron, al menos, el dos por ciento de la lista nominal de electores, presentaron ante la Cámara de Senadores el aviso de petición de consulta popular mediante escrito de diez de

septiembre de dos mil catorce, en atención a lo 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, al tenor de la 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 el Senado de la República, se remitió a esta Suprema Corte para que se pronuncie sobre su constitucionalidad.

Señaló que en el considerando primero se fijó la competencia de este Tribunal Pleno.

En el considerando segundo se desarrolló la naturaleza jurídica del mecanismo participativo denominado consulta popular, realizado a partir del artículo 35, fracción VIII, constitucional, con la cual se sustenta que es una figura de democracia participativa consistente en un derecho humano de naturaleza política; asimismo, en atención a diversos elementos de estudio teórico de diversas figuras de democracia participativa a nivel internacional, se determina que la consulta popular es un mecanismo que, por sus propias características y efectos, ha incorporado constitucionalmente componentes del referéndum y el plebiscito, los cuales se destacan en un cuadro comparativo que obra a partir de la foja cincuenta y dos, con el cual se concluye que el diseño constitucional de la consulta popular

guarda particularidades y elementos de varias figuras de democracia participativa.

En el considerando tercero se propuso establecer una metodología para abordar el estudio de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, a saber, 1) identificar cuál es el objeto de la consulta, 2) examinar si la materia de la consulta popular se ubica en los supuestos que la Constitución señala que no podrán ser objeto de la misma, 3) calificar la trascendencia nacional del tema propuesto y 4) en el caso de que la consulta supere el examen anterior, revisar la pregunta formulada, de conformidad con el artículo 28, fracción IV, inciso b), de la Ley Federal de Consulta Popular.

En el considerando cuarto se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo, mismo que se dividió en dos apartados. El primero identifica y delimita el propósito de la consulta popular; al respecto, se analizó el escrito de petición formal, cuyo propósito expreso es que se consulte a los mexicanos sobre la reforma a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia energética, al ser un tema de trascendencia nacional en razón de que está de por medio el futuro patrimonio de la Nación y la soberanía; aclaró que el proyecto se ajustará para incluir que, dado que la intención de consulta refiere precisamente a la reforma constitucional de mérito, se suprimirá lo referente a que no se precisó ésta; posteriormente, se realizó un cuadro comparativo para desglosar el contenido y 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, su planeación y control, así como su transmisión y distribución, mediante el cual se estableció un sistema de asignaciones, no de concesiones, y de contrataciones para la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos entre el Estado y sus empresas productivas, o a través de éstas con los particulares, o bien, entre dichas empresas y particulares, con el objeto y propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, estableciéndose que en las actividades de las industrias aducidas no se otorgarán concesiones. El segundo analiza si el tema propuesto se ubica en los supuestos del artículo 35, fracción VIII, apartado 3, de la Constitución Federal; al respecto, se sostiene que, en el caso, se actualiza uno de los supuestos constitucionales que impide llevar a cabo la consulta, pues su materia radica con los ingresos del Estado; asimismo, se concluye que los términos “ingresos y gastos del Estado” deben ser entendidos en su acepción más amplia, sea de forma directa o indirecta, mediata o inmediata, como puede ser su obtención, origen, destino, aplicación, administración y distribución.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que la consulta popular se erige como un derecho político conferido en el artículo 35, fracción VIII, constitucional, en la inteligencia de que en nuestro país tenemos un sistema mixto de

democracia representativa con formas de democracia semidirecta.

Se manifestó de acuerdo con el proyecto, exclusivamente en lo que refiere a no realizar un estudio sobre la procedencia de la consulta, ya que la función de la Suprema Corte se limita a revisar que el tema sea de trascendencia nacional y que el objeto de la consulta no se refiera a alguno de los temas prohibidos por el artículo 35 constitucional, siendo que los órganos que pudieran resultar vinculados por la consulta cumplirán funciones específicas dentro del ordenamiento constitucional.

Respecto del considerando segundo del proyecto (páginas trece a cincuenta y cuatro), se apartó del estudio jurídico dogmático y teórico comparativo de la figura de la consulta popular, pues los estudios comparados sufren del problema de la materia que se compara, en el sentido de que no se incluye todo en ella, además de que implica una decisión y un sesgo de quien lo realiza; aclaró que, si bien resulta ilustrativo, este análisis es superfluo para los efectos de la función de este Tribunal Constitucional dentro del proceso de consulta popular, es decir, analizar la materia de las consultas, la cual debe realizarse no sólo en las ciudadanas, sino también en las del Presidente de la República o las Cámaras del Congreso de la Unión, en términos de los artículos del 26 al 28 de la Ley Federal de Consulta Popular, además de que debe evaluar la trascendencia nacional tratándose de las consultas

ciudadanas, en virtud de lo establecido en los artículos 5 y 6 de la ley en cita.

Por lo que ve al considerando tercero que contiene, por una parte, la precisión metodológica (páginas cincuenta y cuatro a cincuenta y siete del proyecto) y, por otra parte, el análisis de la constitucionalidad de la consulta, su apartado A, relativo a la identificación y delimitación del propósito de la consulta popular (páginas cincuenta y siete a ochenta y nueve) y su apartado B, relacionado con el análisis de la solicitud de la consulta popular (páginas ochenta y nueve a noventa y siete), se manifestó de acuerdo con el apartado A, no así con el apartado B, pues parte de una interpretación amplia de los términos “ingreso y gasto del Estado”, lo cual es una elección de la propuesta ante la falta de definición por parte del Constituyente, máxime que al ser la consulta popular un derecho humano ciudadano, su interpretación debe ser la más beneficiosa para la persona, so pena de contradecir el artículo 1º constitucional y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos y, en ese sentido, los temas que no pueden ser objeto de consulta deben determinarse de manera limitativa y estricta, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta. Por otro lado, si el proyecto pretende fundamentar su interpretación amplia en el dictamen de la Cámara Revisora en el proceso legislativo de la Ley Federal de Consulta Popular, el cual refiere a que cuando la Constitución habla de ingresos y gastos se refiere a todo el campo de conocimientos y temas que los conciernen, se

debe tomar en cuenta que, al ser una expresión del legislador ordinario, no del Constituyente, tiene únicamente un efecto persuasivo, aunado a que el siguiente párrafo del dictamen en cita, no incluido en el proyecto, expresa que el Constituyente excluyó de la consulta a los ingresos que la misma Constitución establece como obligaciones y que se imponen mediante ley como contribuciones, ya que la naturaleza humana es reacia a acatarlas, evitando con ello que se utilice ese mecanismo de democracia para erosionar la base de ingresos que sostienen al Estado Mexicano; con ello, consideró que, de la lectura conjunta de los párrafos del dictamen de referencia, se desprende que el legislador restringió únicamente a los ciudadanos la decisión, por vía de consulta, de cumplir con sus obligaciones tributarias previstas desde la Constitución.

Finalmente, reseñó que el proyecto originalmente concluía que resultaba inconstitucional la consulta en la medida de la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares nacionales o extranjeros para la explotación del petróleo, gas, refinación y petroquímica, al ser actividades que pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano, y que posteriormente 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 en las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, reiterándose la inconstitucionalidad de la consulta; al respecto, se pronunció en contra de esta

conclusión porque se trata de un ingreso no tributario, además de que no guarda relación directa con el sistema de contratación establecido para esa finalidad, máxime 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, pues el ingreso seguiría siendo del Estado, indicando que la propuesta confunde entre mecanismo y propósito, de acuerdo a lo establecido por el artículo 27 constitucional.

Por estas razones, se manifestó en contra del proyecto, estimando que se debió entrar al análisis de la pregunta formulada.

El señor Ministro Pérez Dayán expresó su convencimiento con la propuesta del proyecto y su agregado, aclarando que, contrario a la ocasión anterior, llegó a una conclusión diferente porque, en el caso, se está frente a una de las materias constitucionalmente vedadas por el artículo 35 para una consulta popular, a saber, que la iniciativa que dio lugar a la reforma constitucional en materia energética refiere al tema de los ingresos y la mejor manera de obtenerlos. Precisó que, si ello no resultara suficiente, se puede recurrir a la discusión actual en el Congreso respecto de la Ley de Ingresos para el dos mil quince, en el cual se acaba de aprobar un rubro respecto del precio del barril de petróleo para los efectos del ingreso anual; con este

ejemplo, concretó que el tema de la explotación petrolera configura un capítulo principal en el financiamiento del Estado y, por tanto, encuadra en el concepto de ingresos expresamente previsto por el Constituyente como materia restringida para la consulta popular.

Adelantó que, en caso de que el proyecto no prosperara y se tuviera que pronunciar respecto de la pregunta específica, estimó que, como fue formulada, no cumple ninguno de los requisitos establecidos en la Ley Federal de Consulta Popular, sin que tampoco existiera la posibilidad de su reformulación, pues se necesitarían varias preguntas para abarcar las hipótesis que la ésta sugiere, lo cual está impedido por el artículo 21, fracción III, párrafo segundo, de dicha ley.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en favor del proyecto y se apartó de algunas consideraciones por tener dos razones distintas a éste. La primera, relacionada con la pregunta, pues involucra a las concesiones, lo cual ya quedó fuera del texto constitucional tras la reforma energética. La segunda, porque lo relativo a los contratos tiene incidencia directa con el texto constitucional, especialmente en los artículos 25, párrafo cuarto, que establece los procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que se celebren por las empresas productivas, el 27, párrafo séptimo, que determina que, tratándose de petróleo y los hidrocarburos sólidos o líquidos, es una cuestión inalienable, imprescriptible y no se otorgarán

concesiones, y que el propósito es obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo del país, y el artículo 28, párrafo sexto, que establece que el Estado Mexicano contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuyo objeto será recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27; por otro lado, la reforma energética generó un régimen transitorio que estableció las competencias, atribuciones y creaciones de organismos atinentes a sus objetivos; con ello, concluyó que la pregunta incide en un texto constitucional, siendo que la consulta no puede derivar en una reforma constitucional porque el artículo 135 de la Constitución establece un régimen específico para tal efecto, tomando en cuenta además la tesis de rubro *“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR.”*, por lo que, de proceder la consulta, se estaría trastocando el federalismo consagrado por el artículo 40 constitucional. Precisó que estas salvedades las plasmará en un voto concurrente.

Por otro lado, estimó correcta la propuesta relativa a que la pregunta vulnera el artículo 35, fracción VIII, ya que se refiere a una temática que involucra el gasto y el ingreso

del Estado, puesto que los propios artículos constitucionales referidos determinan que su objetivo es obtener ingresos que contribuyan al Estado, al desarrollo de largo plazo de la Nación a través de las actividades de explotación y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que la consulta encuadra perfectamente en una de las prohibiciones expresas en el artículo 35 constitucional.

Puntualizó que se separaría de los considerandos segundo y tercero porque contienen afirmaciones no necesarias para la calificación de la constitucionalidad del tema de la consulta y, además, comprometen el criterio de este Tribunal Pleno, pues dichos puntos no han sido sometidos expresamente para su debate.

En relación con el fondo del asunto, coincidió con las razones del proyecto, pues la reforma energética que se pretende consultar tiene como elemento central la obtención de ingresos para el Estado mediante la explotación y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, atendiendo al contenido de los artículos 27 y 28 constitucionales, por lo que la consulta incurre en una de las prohibiciones expresas por el diverso artículo 35.

Estimó que ha sido un gran avance de la Constitución Federal el reconocer como un derecho de los ciudadanos el participar en este tipo de consultas populares, sin embargo, la misión de este Máximo Tribunal es dotar de contenido y

actualidad a las disposiciones constitucionales, lo cual no implica que, por sí misma, otorgue o prohíba este derecho, sino que el propio texto constitucional es expreso en cuanto a sus restricciones que, de acuerdo con la jurisprudencia respectiva, tiene obligación de observar.

El señor Ministro Franco González Salas se separó de las consideraciones de las páginas cincuenta y cuatro a cincuenta y siete y sesenta y uno a ochenta y siete del proyecto, por razones similares a las señaladas por el señor Ministro Pardo Rebolledo, las cuales formulará en un voto.

Consideró que la consulta popular sí procede en la materia constitucional, reconociendo que es un derecho humano que tiene restricciones expresas en la propia Constitución, siendo que, en el caso, el Constituyente dejó fuera de ella diversas materias, únicas respecto de las cuales no opera la referida consulta.

Aclaró que la tarea de esta Suprema Corte es dilucidar si el tema de la consulta se encuentra dentro de algunas de las excepciones constitucionales y, en el caso concreto, podría ser materia de ingresos y gastos eventualmente, por lo que se sumaría al sentido del proyecto pero bajo consideraciones distintas, ya que ello se debe analizar a la luz de la Constitución, no de las leyes reglamentarias porque se debe definir la constitucionalidad de la materia de la consulta y, como consecuencia de ello, la pregunta formulada.

Resaltó que el Constituyente, con la reforma energética, creó una política fiscal constitucional de naturaleza no abstracta, pues el artículo 27 indica que 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, y que tiene el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, la cual 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 y, consecuentemente, esto se vincula directamente con los ingresos que se puedan obtener, lo cual quedará sujeto al legislador ordinario para que se cumpla. Adelantó que, de ser necesario, abundará en un voto esta razón.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó de acuerdo con el proyecto, coincidiendo con el argumento de que el tema implica los ingresos del Estado por disposición del Poder Revisor que plasmó en los artículos 27 —el cual determina que el propósito de estas reformas es obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación—, 28 —que crea un fideicomiso denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual deberá recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el artículo 27— y

décimo cuarto transitorio —que prevé los destinos que deberán tener estos ingresos— del decreto de reforma energética, por lo que, en términos del artículo 35 constitucional, se excluye la posibilidad de que este tema forme parte de la consulta de mérito.

Aclaró que no es el único argumento mediante el cual sostendría que la materia consultada no es constitucional, pero que es el que analiza el proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció a favor del proyecto, apartándose de los considerandos segundo, tercero y una porción del cuarto, por las razones que formulará en un voto concurrente.

Difirió del proyecto partiendo de dos premisas. La primera, en que el tema propuesto por los ciudadanos es multidisciplinario, a saber, implica lo histórico, la soberanía nacional, el patrimonio nacional y lo cultural, entre otras, y que este Alto Tribunal debe definir desde cuál de estas perspectivas manda la Constitución analizar dicho tema. La segunda, que la interpretación del concepto de ingresos y gastos debe leerse restrictivamente, pues la consulta popular es un derecho humano, ello con la finalidad de incrementar la posibilidad de la materia sobre la cual se puede ejercer una democracia directa y, por lo mismo, se debe ubicar en el texto constitucional la palabra “ingreso”.

En ese tenor, indicó que el artículo 27, párrafo séptimo, prevé que el propósito es obtener ingresos para el Estado

que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación; el artículo 28, párrafo sexto, cita los ingresos derivados de las asignaciones a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo; el artículo segundo transitorio de la reforma energética indica que, en cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación; y el artículo décimo transitorio, inciso d), de la citada reforma constitucional, obliga a la Secretaría de Hacienda a establecer las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el decreto, relativas a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener, en el tiempo, ingresos que contribuyan a su desarrollo y distribución.

Aunado a lo anterior, recalcó que el Constituyente, cuando habla de contribuciones, nunca utiliza el vocablo “ingresos”, salvo el artículo 27 constitucional, materia de la consulta.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo, pues la consulta popular es un derecho reconocido por la Constitución en favor del pueblo mexicano que, como tal, tiene restricciones expresas en el artículo 35 constitucional que se deben acatar y aplicar. En el caso, se prevén seis limitantes, todas ellas de manera amplia y genérica, entre las cuales se encuentra el tema de los ingresos y egresos del Estado, y se debe entender que dichos ingresos implican cualquier entrada al Estado, cualquiera que sea la fuente de origen, ya que éste tiene

responsabilidades frente a la ciudadanía y, para ello, necesita de recursos; entre estos ingresos, el artículo 27 constitucional especifica los derivados del petróleo, pues así lo contempla la exposición de motivos de la reforma energética, a saber, que se busca mejorar los ingresos del Estado.

En ese sentido, coincidió con la propuesta final en el sentido de que no es constitucional la materia sobre la cual se propone realizar esta consulta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se pronunció en favor de la propuesta en el tema de los ingresos como una materia vedada para el tránsito de esta consulta popular, además de que la consulta podría conculcar el sistema de representatividad y del orden federal contenido en el artículo 40 constitucional al pretender una reforma constitucional, aunque no desplaza, en ciertas materias, las vías para dicha reforma.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas modificó el proyecto para eliminar los considerandos segundo y tercero, y dejarlos como un voto concurrente, aclarando que se construyó el citado en primer término para diferenciar la consulta popular de otros mecanismos de participación en el mundo, a saber, se explicaron sus orígenes, modalidades, condiciones temporales y efectos.

Dejó constancia de que los sujetos legitimados para ello, en su momento, pudieron promover otros medios de control constitucional en contra de la reforma energética y de las leyes secundarias.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se manifestó en contra de la interpretación del concepto de ingresos en sentido amplio, pues debe realizarse de forma restringida, lo cual postularía en un voto concurrente.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas modificó el proyecto para suprimir la interpretación amplia del concepto de ingresos y establecer, simplemente, que la materia de esta consulta está vedada constitucionalmente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a consideración la propuesta modificada del proyecto, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la propuesta de definición del concepto de ingresos previsto como prohibición expresa del artículo 35 constitucional, Aguilar Morales con salvedades en cuanto a la propuesta de definición del concepto de ingresos previsto como prohibición expresa del artículo 35 constitucional, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar

Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

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

II. 3/2014

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, en relación con que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de petróleo y energía eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“ÚNICO. Es improcedente la consulta popular a que este expediente se refiere.”*

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación general del proyecto, indicando que el presente asunto guarda estrecha relación con el resultado anteriormente.

Precisó que la pregunta sobre la que versa esta consulta dice: *“¿Está de acuerdo en que se mantengan las*

reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”.

Modificó el proyecto para eliminar la adenda repartida en relación con la improcedencia de la consulta popular respecto de una reforma a la Constitución, la cual sostendría como voto concurrente.

En cuanto al fondo de la consulta, señaló que el proyecto establece que la materia está vedada al relacionarse con la restricción a los derechos humanos, pues los artículos 25, 27 y 28 constitucionales implican derechos inherentes al medio ambiente, la propiedad agraria, la propiedad particular y, en algunas partes, a los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, indicó que el proyecto determina que la materia está relacionada con los ingresos y gastos del Estado, pues de la lectura de dichos artículos constitucionales se advierte que el propio Constituyente prevé que la materia energética se reguló con el propósito de tener ingresos para el Estado que contribuyan a su desarrollo.

Finalmente, la propuesta analiza la pregunta y concluye que es difícil de contestar al ser amplia e implicar muchos temas, además de que es confusa en cuanto a su contestación.

Por esas razones, el proyecto determina que es inconstitucional la materia de la consulta.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto porque 1) el hecho de que se haga una consulta no conlleva a la derogación de los derechos humanos, 2) el concepto de ingresos debe ser restringido, además de que no se actualiza en el caso, 3) la consulta no está prohibida para llevar a cabo reformas constitucionales, y 4) si primero se califica la constitucionalidad del tema, después se tendría la posibilidad, como faculta la ley a la Suprema Corte, de rehacer la pregunta.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que no deja de considerar como los derechos humanos de participación política de los ciudadanos, pero tampoco puede dejar de contemplar las previsiones establecidas por el propio Poder Reformador de la Constitución.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, por las mismas razones que invocó en el asunto anterior, se manifestó de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estimó que la materia de la consulta es la misma que la del asunto anterior, por lo que reiteró que implica los ingresos del Estado y, en ese sentido, votaría en favor del proyecto únicamente por este tema, pues disintió con el resto de la propuesta.

El señor Ministro Pérez Dayán suscribió el contenido del proyecto en el caso de los ingresos, así como en el

asunto pasado, pues el tema está impedido para consulta por disposición constitucional. Por otra parte, no encontré relación entre la restricción de los derechos humanos y el objeto de la consulta, ya que la pregunta misma no conlleva a ello inmediata ni necesariamente.

En cuanto al considerando séptimo, relativo a la revisión de la pregunta propuesta, estimé que no debería mantenerse en el proyecto, dado que ya determina que la materia de la consulta es inconstitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró las razones y argumentos dadas en el asunto anterior, por lo que se pronunció de acuerdo con el sentido de la propuesta, recordando que la consulta popular tiene límites expresados por el propio Constituyente, los cuales este Tribunal Pleno debe evaluar y ponderar para la procedencia de la consulta, entre ellos, los temas de los derechos humanos y los ingresos del Estado.

El señor Ministro Pardo Rebolledo, siendo congruente con sus intervenciones en los asuntos anteriores, se manifestó de acuerdo con el sentido del proyecto por referirse el tema a los ingresos del Estado. Anunció que se apartaría de las razones acerca de la restricción a los derechos humanos.

Asimismo, estimé que, si se está llegando a la conclusión de que es inconstitucional el tema de la consulta, no existe la necesidad de realizar pronunciamiento alguno en

relación con la pregunta y si cumple o no los requisitos de la ley reglamentaria.

El señor Ministro Franco González Salas se expresó de acuerdo con el proyecto, separándose de algunas consideraciones.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se enunció en favor de la propuesta del proyecto, en congruencia con lo votado en el asunto anterior.

En cuanto a lo expuesto por el señor Ministro Pérez Dayán, estimó que sí debe mantenerse el estudio relativo a la pregunta propuesta, ya que esta Suprema Corte debe realizar la tarea didáctica consistente en construir la figura de la consulta popular desde la perspectiva constitucional y legal, lo cual realiza el proyecto como una concepción a futuro para los casos venideros.

Respecto del tema de los ingresos, consideró que existe consenso en el Tribunal Pleno en que se trata de una restricción constitucional al derecho humano de la consulta.

Finalmente, adujo que se debe actuar en estricto rigor constitucional, por lo que esta Suprema Corte no determina por sí cuáles materias pueden ser objeto o no del novedoso mecanismo de participación directa que es la consulta popular, sino que existe un mandato constitucional expreso en el artículo 35 y así se ha determinado, lo cual no cancela ni desplaza otras vías ni se altera la representatividad.

El señor Ministro Pérez Dayán convino en que la resolución dará pautas a futuro y que, de ser el caso de que se mantenga el considerando séptimo, debería diferenciarse la votación.

Advirtió que la pregunta conllevaría equivocaciones en la presuposición de que los destinatarios conocen el texto de las normas constitucionales, en el sentido de que, si bien alguien pudiese responder sin conocer lo que se le está cuestionando, para los efectos legales, se debe suponer que materialmente la ciudadanía lo conoce a través de las publicaciones respectivas. Por lo anterior, no estaría de acuerdo con las calificativas que el proyecto hace de la pregunta, por lo que tendría reservas en tanto no es un tema central de la decisión de este Tribunal Constitucional.

La señora Ministra ponente Luna Ramos reiteró que el proyecto pretendió ser exhaustivo en el análisis de los elementos implicados por la consulta popular, siendo que, de la lectura de la pregunta propuesta, se advirtió que se incurría en las dos prohibiciones de derechos humanos y de ingresos del Estado.

Modificó el proyecto para eliminar, del análisis concreto de la pregunta, las partes relacionadas con las previsiones a futuro, pero mantendría el considerando séptimo en función de la exhaustividad.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, de la cual derivaron los siguientes resultados:

En cuanto a la propuesta de declarar inconstitucional la materia de la consulta popular por involucrar ingresos del Estado, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

En cuanto al resto de la propuesta, se expresó una mayoría de ocho votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cuarenta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes tres de noviembre de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.