

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 91
O R D I N A R I A
MARTES 1 DE SEPTIEMBRE DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del martes primero de septiembre de dos mil quince, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, 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, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales 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 número noventa ordinaria, celebrada el lunes treinta y uno de agosto del año en curso.

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 martes primero de septiembre de dos mil quince:

I. 42/2015 y Acs. 43/2015 y 44/2015

Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y acumuladas 43/2015 y 44/2015, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales de la Revolución Democrática, Nueva Alianza y Movimiento Regeneración Nacional, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política y de las Leyes Electoral y de Partidos Políticos, todas del Estado de Baja California, reformadas mediante los Decretos 289, 290, 291, 292 y 293 publicados en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil quince. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 42/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática. SEGUNDO. Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 43/2015 promovida por el Partido Nueva Alianza. TERCERO. Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 44/2015 promovida por el Partido Morena. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 15, fracción I, inciso c); y, fracción II; 79, fracción II, inciso b); y, fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f) último párrafo de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como del artículo*

32, fracción II de la Ley Electoral de la entidad, en términos del apartado VI de esta sentencia. QUINTO. Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California; de los artículos 41 y 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; y, del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California en términos del apartado VI de esta sentencia. SEXTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.”

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del asunto. Precisó que en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 el Partido de la Revolución Democrática impugnó el Decreto número 289, por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California, especialmente el artículo 14, párrafo segundo; en la acción 43/2015 el Partido Nueva Alianza impugnó los Decretos 289, 290, 291, 292 y 293, por los que se reformaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Baja California y diversas leyes locales en materia electoral, en particular los artículos 14, 15 y 79 de la Constitución local; y en la acción 44/2015 el Partido Movimiento Ciudadano impugnó el Decreto 289, por el que se modificó la Constitución del Estado de Baja California y la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos, especialmente, los artículos 14, 15 y 79 de la Constitución local, 32 y 172 de la Ley Electoral y 41 y 59 de la Ley de Partidos. Propuso

someter a la valoración del Tribunal Pleno los apartados procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto indica que no se hizo valer ninguna ni se advirtió alguna otra de oficio.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos. Aclaró que se dividió el estudio en cinco

“temas relativos a las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local” y cuatro “temas relativos a las impugnaciones de fondo”, previos cuatro subapartados: marco constitucional general (retomándose el precedente de la acción de inconstitucionalidad 26/2010 y sus acumuladas 27/2010, 28/2010 y 29/2010), el resumen de los argumentos que se hacen valer, la narrativa del procedimiento como está acreditado en autos y el análisis de las violaciones planteadas y la valoración de su potencial invalidatorio.

Respecto de su tema 1 relativo a las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local: violación al principio de legalidad y democracia deliberativa, el proyecto propone calificar como infundado el argumento de invalidez planteado, ya que del análisis del desarrollo de la sesión del Pleno del Congreso de veintitrés de abril de dos mil quince, en la que se aprobó el dictamen 02, si bien se advierte que se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como al darse lectura únicamente a los puntos resolutivos, se estima que esta situación no tiene un potencial invalidante del procedimiento de reformas ya que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de la dispensa de trámite y se votó a favor, lo cual hace evidente que los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Por ello, no se actualiza una violación al procedimiento de reformas con potencial invalidante, pues independientemente de que se haya dispensado la distribución del dictamen, no se impidió un debate informado, por lo que no se violan los principios

de legalidad y de democracia deliberativa, pues todos los diputados tuvieron la oportunidad de debatir y expresar su opinión durante el desarrollo de la sesión.

La señora Ministra Luna Ramos se apartó del subapartado correspondiente al marco constitucional general, como normalmente realiza en relación con las afirmaciones generales en precedentes. También se apartó del análisis de las violaciones del proceso legislativo enfocado en leyes generales y no en la Constitución General, y adelantó que, vencida por la mayoría, se pronunciaría en el fondo.

En cuanto a este tema 1 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local, anunció que votaría en contra de la propuesta pues, si bien es cierto que la Comisión correspondiente emitió un dictamen de dispensa de trámite de distribución, no se conoció su contenido porque únicamente se dio lectura a los puntos resolutivos, siendo que, cuando se abrió a debate, nadie tomó la palabra porque no se conocía el contenido del dictamen. En estos términos, consideró que se viola el principio deliberativo porque no se conoció el dictamen sobre el cual se debatiría y, en términos del artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, el cual prevé que uno de los derechos de los diputados locales es el recibir, por lo menos tres días antes de la discusión correspondiente, los dictámenes de las

Comisiones y las opiniones de los órganos técnico-administrativos que vayan a ser objeto de debate.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz indicó que el artículo 31 de la Constitución de Baja California determina que se pueden dispensar los trámites reglamentarios, lo cual se votó por unanimidad del Congreso local y ningún diputado se inscribió como orador ni votó en contra, por lo que no se presenta una condición invalidatoria.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que el artículo 31 de la Constitución de Baja California establece que, en los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, pero de la narrativa de hechos no se justificó en modo alguno esta dispensa, recordando que en precedentes se ha sostenido que esta Suprema Corte no puede valorar las razones que tuvo el Congreso para dispensar los trámites, pero debe advertir que se hayan justificado o explicitado las razones por las cuales se solicitó la dispensa. En ese tenor, indicó que, de prevalecer el criterio del proyecto como mayoritario, se debería reforzar la argumentación atinente a que, en el caso, aunque no hubo justificación de la dispensa, no existe violación al procedimiento legislativo. Aclaró que esta expresión la planteó más como duda y reflexión, que como un posicionamiento final.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió en que, en todo caso, se deben explicitar las razones para justificar la dispensa de trámite, como lo prevén los precedentes de la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas, en la cual se determinó que para que se actualizara el supuesto de urgencia era necesario que se colmaran la condiciones: 1) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, 2) la relación medio-fin, es decir, que tales hechos necesariamente generen la urgencia de la discusión y 3) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos. Asimismo, con la resolución de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 se agregó a ese criterio que, al analizar la dispensa de trámites legislativos, no bastaba la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida, sino que era necesario que se expusieran las razones que llevaran a calificar un asunto como urgente, lo cual no implicaba que este Tribunal Pleno las pudiera calificar.

En el caso, estimó que no se justificó la dispensa de los trámites y, por tanto, esto invalida la norma por defectos en el procedimiento legislativo, a pesar de haberse dado vista con los puntos resolutivos del dictamen y de haberse votado, en concordancia con lo resuelto en la contradicción de tesis 324/2010 de la Segunda Sala, en la cual se determinó que

bastaría con exponer las razones objetivas para justificar la dispensa de trámite. En este sentido, anunció voto en contra de la propuesta.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó de acuerdo con el proyecto, ya que la urgencia está implícita en la materia, esto es, sólo se puede legislar noventa días antes de un proceso electoral; además, el fundamento para proteger la dispensa es una protección a las minorías, las cuales participaron en el caso y votaron, por lo que consideró que se trata de un caso de excepción.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas expresó conformidad con la propuesta, consultando al señor Ministro ponente Cossío Díaz si reforzaría la argumentación, en respuesta de lo expuesto por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 también se trató de un proceso legislativo en materia electoral, y se sostuvo que la aceleración a dispensa de los trámites preparatorios a la discusión plenaria impidió que las diferentes fuerzas políticas estuvieran en posibilidades de conocer la iniciativa planteada.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz modificó el proyecto para reforzar la argumentación consistente en que la urgencia se debió a los términos establecidos en la

reforma constitucional en materia electoral, atendiendo el proceso legislativo correspondiente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales enunció que estaría de acuerdo con el proyecto modificado si la propia Legislatura hubiera expresado razones para justificar la urgencia en atención a las condiciones impuestas por la reforma constitucional.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó de acuerdo con el proyecto porque la dispensa de los trámites se aprobó por unanimidad, lo que equivaldría a una especie de preclusión en cuanto a las objeciones, además de que sería un contrasentido que, luego de aprobarlo, lo utilizaran como un elemento para demostrar alguna irregularidad en el proceso legislativo. Por otra parte, coincidió en que se debe motivar reforzadamente la excepción presentada.

La señora Ministra Luna Ramos advirtió que no se podían oponer porque no se les había leído ni repartido el dictamen respectivo.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recalcó que en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 se resolvió que no bastaba la aprobación de la dispensa para justificar la falta de razones.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz consideró que se trata de dos momentos diferenciados pues, si se solicita una dispensa de trámite, puede no tenerse a la vista el dictamen.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación al principio de legalidad y democracia deliberativa, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal. El proyecto, en principio, aclara que el artículo aplicable para el análisis de este procedimiento es el 112 de la Constitución local, no el 135, y precisa que el Decreto 289 fue resultado de la reforma a la Constitución local realizada mediante los dictámenes 02 y 03, por lo que se realiza su análisis.

En cuanto al análisis del dictamen 02, por el que se reformaron los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81

de la Constitución local, la propuesta califica como infundado el argumento de invalidez planteado, toda vez que no se generó una violación con potencial invalidante del procedimiento de reformas, ya que el artículo 112 de la Constitución local no señala que la aprobación de los ayuntamientos debe realizarse de manera expresa, antes bien prevé una regla de afirmativa ficta, a saber, que transcurrido un mes sin que los ayuntamientos se hubieren pronunciado al respecto, se considerará que están de acuerdo con la reforma, lo cual sucedió en el caso, dado que se les solicitó su opinión el ocho de mayo de dos mil quince y hasta la sesión de once de junio el Congreso local emitió la declaratoria de procedencia correspondiente, por lo que no se presenta violación alguna al procedimiento de mérito.

Modificó el proyecto para asentar que el veinticuatro de agosto del presente año, en su carácter de Ministro instructor, requirió al Congreso del Estado para que enviara las constancias certificadas referidas en la sesión de la Legislatura de once de junio de dos mil quince, relativas a los Municipios de Tecate, Mexicali y Playas de Rosarito, las cuales no constaban en autos; y que una vez remitidas, se advirtió que dichos ayuntamientos se pronunciaron expresamente a favor del dictamen 03.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que, a pesar de haberse manifestado en votación anterior por la invalidez del procedimiento legislativo, vencido por la mayoría participaría en las discusiones y votaciones de los

siguientes temas, con miras a construir criterios obligatorios que se requieren en materia electoral, sin que implique contradicción alguna. Así, expresó su conformidad con este tema, a la luz de las constancias de las cuales dio cuenta el señor Ministro ponente Cossío Díaz.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que, al no haber alcanzado su criterio la mayoría, están obligados a votar los puntos subsecuentes. En ese sentido, se manifestó de acuerdo con la información aludida por el señor Ministro ponente Cossío Díaz, precisando que, aun en el caso de que no se dieran estas explicaciones, los municipios recibieron la notificación correspondiente y, por otro lado, dentro del sistema legislativo de este Estado existe un artículo que establece la positiva ficta, lo cual es suficiente para respaldar la solución propuesta. Por estas razones, se expresó de acuerdo con esta parte del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se adhirió a la opinión de la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal, la cual se aprobó en votación

económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligado por la mayoría, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello. El proyecto propone declarar infundados los argumentos de invalidez formulados, ya que si bien es cierto que el Decreto 289 fue publicado por el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California en suplencia del gobernador de dicho Estado y firmado por el Oficial Mayor de Gobierno en suplencia del Secretario General de Gobierno, esto no genera una violación al procedimiento de reforma, ya que dichos funcionarios están facultados para ello, de conformidad con los artículos 45, 52, fracciones I y II, y 54 de la Constitución del Estado de Baja California.

La señora Ministra Luna Ramos se pronunció en favor del proyecto y anunció voto concurrente porque el artículo 45 de la Constitución local establece que el gobernador puede ausentarse hasta por treinta días, siempre y cuando dé aviso

al Congreso (lo cual ocurrió en el caso concreto), y que en ese momento se hará cargo del despacho el Secretario General de Gobierno, por lo que si bien la promulgación se establece en la Constitución, debe entenderse que estas facultades pueden ejercerse por el referido Secretario, en virtud del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso dictamen —el número 03— que no concluyó el

procedimiento de reforma. El proyecto propone calificar como infundados los argumentos de invalidez y remitir a los argumentos dados en el tema 2 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local y, por ende, se considera inexacta la afirmación consistente en que dicho dictamen no concluyó el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el texto constitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso dictamen —el número 03— que no concluyó el procedimiento de reforma, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 5 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: validez de los Decretos 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del Decreto 289. El proyecto propone declarar infundado el

argumento esgrimido, ya que dependía de la invalidez pretendida al Decreto 289, el cual no contiene vicios propios, además de que todos estos decretos fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio del dos mil quince, con lo cual tampoco se genera vicio de invalidez alguno por el hecho de haber iniciado su vigencia en forma simultánea, pues ello no transgrede ningún dispositivo que regule el procedimiento de reformas constitucionales y legales.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que las leyes secundarias de las que parte el estudio del proyecto se aprobaron con los mismos problemas que la reforma constitucional pero, vencida por la mayoría, votaría a favor.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se manifestó a favor de la propuesta, con algunas consideraciones diversas que formulará en un voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció que elaboraría un voto concurrente porque este tema se vincula con una votación anterior.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 5 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: validez de los Decretos 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del Decreto 289, la cual se aprobó en votación

económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría y por algunas consideraciones diversas. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1 de las impugnaciones de fondo: demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico y como atribución del Instituto Nacional Electoral. El proyecto, por un lado, propone calificar como infundado el argumento atinente a la invasión a las facultades del Instituto Nacional Electoral en materia de geografía, diseño y determinación de los distrito electorales, en razón de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas, en la cual se precisó que el artículo 41, base V, apartado b, inciso a), numeral 2, de la Constitución confiere atribuciones a dicho Instituto en los procesos electorales, federales y locales, únicamente respecto a la geografía electoral y a la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividen, mas no para el establecimiento del número de distritos electorales y

circunscripciones electorales en los que se dividirá el territorio estatal, pues ello dependerá del número de diputados que por los principios de mayoría relativa y representación proporcional deban elegirse para la conformación de los Congresos locales, lo cual es competencia de los Estados por disposición expresa del artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

Por otro lado, el proyecto propone declarar fundado el argumento relativo a la facultad de las Legislaturas locales para la determinación del número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa, remitiéndose al precedente de la acción de inconstitucionalidad 35/2001, por lo que, en el caso, se propone declarar inconstitucional el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución local, el cual establece que cada municipio integrante del Estado deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial, ello en razón de que transgrede lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, al dejar sin efecto y sin valor el principio de proporcionalidad ahí contenido, pues con la disposición impugnada la asignación de los diputados electos por mayoría relativa no se realizaría con base en un criterio poblacional, sino bajo un criterio geográfico tomando como base el número de municipios existentes en la entidad y no así el número de electores de cada distrito uninominal. En consecuencia se propone declarar la invalidez del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Baja California.

El señor Ministro Franco González Salas coincidió con el proyecto por lo que ve a que las legislaturas locales son las competentes para definir el número de diputados y, en su caso, la conformación territorial para la elección, sea por mayoría relativa o por representación proporcional. Indicó que hay Estados, como el de Baja California, en los que sólo se establece una circunscripción plurinominal para la elección de representación proporcional. Señaló que en el precedente citado se resolvió que la definición de distritos tiene fundamentalmente que mantener una especie de proporción con el número de habitantes de cada uno de ellos, aunque también se hacen ajustes conforme a diversas circunstancias, entre otras, las geográficas.

Difirió de la afirmación del proyecto contenida en su página ciento diez, relativa al artículo 116, fracción II, párrafo primero, constitucional, puesto que efectivamente establece una proporción, pero sólo en cuanto al número mínimo que deben tener las legislaturas conforme a la población total de cada Estado (“El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra”), disposición que se encuentra desde antes del sistema mixto con representación proporcional, sin distinguir entre mayoría relativa y

representación proporcional, ya que esto lo definen los Estados en su Constitución y sus leyes.

Advirtió que, bajo este parámetro, la mayoría de los Estados deberían tener muchos más diputados de los que efectivamente tienen en sus Legislaturas. En el caso de Baja California, el Constituyente local y el legislador previeron, para la integración de su Legislatura, diecisiete diputados de mayoría relativa y ocho de representación proporcional, siendo que el censo poblacional de dos mil diez arrojó el resultado de tres millones ciento cincuenta y cinco mil setenta habitantes, por lo que entonces debería contar con cuarenta y tres diputados. Reiteró que la regla de la Constitución Federal establece el número mínimo de diputados en las Legislaturas estatales, no el máximo ni una relación directa con la población, número de distritos y obviamente el ámbito territorial de los distritos, sino más bien aproximada para reflejar cierta igualdad o cercanía entre los distritos, esto es, entre el número de votantes y diputados.

Precisó que Baja California sólo tiene cinco municipios con una diferencia numérica muy marcada en su población: Ensenada (cuatrocientos sesenta y seis mil ochocientos catorce habitantes), Mexicali (novecientos treinta y seis mil ochocientos veintiséis habitantes), Tecate (ciento un mil setenta y nueve habitantes), Tijuana (un millón quinientos cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta y tres habitantes) y Playas de Rosarito (noventa mil seiscientos sesenta y ocho habitantes), consecuentemente, de hacerse distribución

equitativa, Tecate y Playas de Rosarito no podrían tener ningún diputado y, por esa razón, la Legislatura local procuró la existencia de por lo menos un representante de mayoría relativa para cada uno de los municipios, por lo que estimó que debería validarse el sistema.

Apuntó que lo anterior además está vinculado con lo definido por el Instituto Nacional Electoral a través de los siguientes instrumentos: 1) el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los Distritos en las entidades federativas previo a sus respectivos Procesos Electorales Locales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres junio de dos mil quince, en cuyo apartado de “integridad municipal”, contenido en el criterio 3, indica que “el criterio de integridad municipal establece que se deberán de construir preferentemente Distritos con Municipios completos. Lo anterior, para respetar la figura del Municipio contemplada en el artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que: ‘Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...’; por ello, resulta necesario que en la construcción de los Distritos en cada entidad federativa se respete, en la medida de lo posible, la integridad municipal.”; asimismo, en el criterio 4 se indica que “se procurará incorporar Municipios

completos a los Distritos Electorales, teniendo especial cuidado en la integración de Distritos que incluyan zonas urbanas, en virtud de su alta concentración poblacional; con el propósito de que al construirse se tengan en cuenta aspectos de colindancia y su integración dentro de las zonas metropolitanas del país.”; y 2) el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Baja California y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de agosto de dos mil quince, en el cual se señaló que “Es importante mencionar, que en la reforma del 12 de junio de 2015 del citado artículo 14 de la Constitución local, se adiciona un segundo párrafo el cual a la letra dice ‘Cada Municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial’. Al respecto, ha sido criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que atender a un criterio geográfico para llevar a cabo la distritación, contraviene lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, primer párrafo de la Constitución Federal, pues dicho precepto legal establece que el criterio que debe prevalecer es el poblacional. Por tanto, el Estado de Baja California para el efecto de elegir a los diputados de mayoría relativa se divide en 17 distritos electorales uninominales. Sin que se advierta modificación alguna en el número de distritos en que se debe dividir el Estado de Baja California y

que fue determinado a través de la reforma al citado artículo 14 de la Constitución Local, publicada el 7 de octubre de 2011.”, y que luego dice “desde la Reforma a la Constitución local del 07 de octubre de 2011, en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California se determinó que dicha entidad federativa, para efectos electorales, debe dividirse en 17 distritos electorales uninominales que son la base para elegir en cada uno de ellos a los diputados de mayoría relativa. Número de distritos que no fue modificado por la reforma a la Constitución del Estado de Baja California efectuada el 12 de junio de 2015, ni por la expedición de la Ley Electoral de Baja California publicada el mismo día. Por tanto, tomando en cuenta que el Estado de Baja California debe dividirse en 17 distritos electorales uninominales, el Instituto Nacional Electoral realizó los trabajos para efectuar la nueva distritación en esa entidad federativa.”

Subrayó que lo anterior evidencia que el Instituto Nacional Electoral cumplió con sus atribuciones constitucionales y legales para definir y, en su caso, aprobar la geografía electoral de Baja California. Reiteró que, por estas razones, se trata de un sistema válido a la luz de la realidad del Estado, además de que no se vulneran las disposiciones de la Constitución Federal en cuanto al régimen de diputados por mayoría relativa y representación proporcional. Concluyó que votaría en contra del proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió el sentido del proyecto, pero por razones distintas, al presentarse un problema de competencia, dado que si bien este Tribunal Pleno ha sostenido que los Estados la tienen para establecer el número de distritos, en el caso se implica un tema de demarcación, lo cual es competencia del Instituto Nacional Electoral, siendo que los acuerdos leídos por el señor Ministro Franco González Salas son de demarcación.

El señor Ministro Pérez Dayán recapituló que el proyecto, en su primera parte, aborda el argumento de la competencia con base en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas, en la cual se discutió la competencia del Instituto Nacional Electoral para establecer el número de distritos electorales y las circunscripciones electorales, y se determinó reconocer esta posibilidad a los Estados, a los cuales les correspondía la competencia para el establecimiento del número de distritos electorales, recordando que su criterio difirió de la mayoría porque la esencia de la reforma constitucional en materia electoral era que el Instituto Nacional Electoral, con bases objetivas y constantes para toda la República, dividiera los distritos que corresponden a cada una de las entidades federativas, para impedir que esto se realice con criterios dudosos en cada una de éstas. En este contexto, coincidió con la invalidez propuesta en el proyecto, pero por la cuestión de competencia; se manifestó en contra de la segunda parte, en tanto que, de acuerdo con lo indicado por

el señor Ministro Franco González Salas, no se viola ninguna disposición constitucional atinente a la proporcionalidad.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reiteró que el número de distritos es competencia de los Estados; sin embargo, en el caso se trata de la demarcación, respecto de lo cual el proyecto indica que no es así.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz, respecto de lo manifestado por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, aclaró que el proyecto se elaboró con el criterio mayoritario. Por lo que ve a lo señalado por el señor Ministro Pérez Dayán, recordó que ya existe una votación mayoritaria en el precedente relativa al tema de la competencia.

En cuanto a lo referido por el señor Ministro Franco González Salas, precisó que el tema central es si, de acuerdo con el artículo 116, fracción II, constitucional, se está garantizando la condición poblacional o demográfica de los diputados locales con la disposición impugnada o no. Expresó que si al Instituto Nacional Electoral le parece adecuado que los distritos electorales se acerquen lo más posible a las geografías municipales es muy razonable, pero ello genera una condición de validez exclusivamente por lo que atiende al criterio poblacional, pero no puede ir en contra de la condición geográfica.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas y reanudó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

La señora Ministra Luna Ramos se pronunció en favor del proyecto, específicamente por el criterio poblacional sostenido por este Tribunal Pleno en varios precedentes para efectos de la distritación. Se apartó de los razonamientos en materia de proporcionalidad y racionalidad, como lo ha hecho en precedentes; asimismo, se separó de la nota al pie de las páginas ciento veintiocho a ciento treinta de la propuesta.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se expresó de acuerdo con el proyecto porque el artículo 116, fracción II, párrafo primero, constitucional establece, por un lado, el criterio poblacional para definir el número de representantes en las Legislaturas de los Estados, el cual será proporcional al de los habitantes de cada distrito y, por otro lado, prevé un número mínimo de diputados. Así, cuando el artículo 14 impugnado prevé que cada municipio del Estado deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial, sólo toma en cuenta el elemento geográfico que, aunque indirectamente podría relacionarse con la población, se pudo haber redactado de otra manera para remitir al aspecto poblacional, por lo que estimó que contiene un vicio, además de que la propuesta de invalidez se construyó conforme a los precedentes, por lo que estaría en favor del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró, sin entrar al análisis de constitucionalidad de las determinaciones del Instituto Nacional Electoral a que refirió el señor Ministro

Franco González Salas, que la disposición impugnada que ordena por lo menos un distrito electoral en cada municipio no necesariamente se contrapone al criterio poblacional para determinar el número de distritos, siendo que en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas, se concluyó que el artículo 41 constitucional confiere atribuciones a dicho Instituto en los procesos electorales federales y locales, únicamente respecto a la geografía electoral y a la delimitación de los distritos electores y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan, mas no para el establecimiento del número de distritos electorales y circunscripciones electorales, razón por la cual la disposición impugnada podría encuadrar en esta facultad del Estado para el establecimiento del número de distritos electores y circunscripciones en las que se dividirá su territorio para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa. Con esta óptica, se pronunció por la validez del precepto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas compartió el sentido del proyecto, dado que los artículos 41 y 116, fracción II, constitucionales prevén un criterio poblacional para la fijación de distritos, no geográfico como lo indica la norma cuestionada y, por ende, estimó que la invalidez propuesta es correcta.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se expresó de acuerdo con la propuesta en sus términos, es decir, con la validez en su primera parte y con la invalidez en

la segunda, sin restar importancia al argumento del señor Ministro Franco González Salas.

El señor Ministro Franco González Salas abundó que el Instituto Nacional Electoral, al momento de tomar sus determinaciones atinentes a la “integridad municipal”, observó el artículo 115 constitucional, razón por la cual validó la distritación del Estado de Baja California.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1 de las impugnaciones de fondo: demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico y como atribución del Instituto Nacional Electoral, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de consideraciones, Cossío Díaz con salvedades en cuanto al tema de competencia, Luna Ramos separándose de las consideraciones relativas al principio de proporcionalidad y razonabilidad, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto al tema de competencia, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán únicamente por la incompetencia y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra de la declaración de invalidez y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2 de las impugnaciones de fondo: sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores, y falta de definición de los parámetros de votación a considerarse para estas asignaciones. El proyecto propone declarar infundados los conceptos de invalidez en contra de los artículos 15, fracciones I, inciso c), y II, 79, fracciones II, inciso b), y III, incisos c), numeral 2, y f), párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California y 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, en razón de que el porcentaje del 3% exigido por la Constitución local para la asignación tanto de diputados como de regidores por el principio de representación proporcional resulta razonable, ya que no impide una representación real ni en el Congreso ni en los ayuntamientos, tal como se resolvió en el precedente de las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014.

Asimismo, en cuanto a la supuesta antinomia entre los citados artículos 15 y 79 de la Constitución local, resulta infundado el concepto de invalidez relativo, ya que ambos preceptos se refieren a supuestos diversos: el primero al procedimiento para la asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional, y el segundo a la mecánica de asignación de los regidores electos por el citado principio.

En cuanto al argumento de invalidez relacionado con la falta de conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación, el proyecto propone una interpretación del sistema electoral local, señalando que los conceptos previstos en los artículos impugnados, tales como “votación estatal emitida”, “votación válida” o “votación válida emitida” deberá entenderse como aquélla que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección más la obtenida en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados y de los partidos políticos que no alcanzaron el 3% de esa votación, máxime que el propio artículo 22, fracción II, establece esto como uno de los requisitos para acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo que permite establecer de manera adecuada cada uno de los conceptos de votación que se utilizarán en la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

Aclaró que la expresión “interpretación conforme” del párrafo ciento setenta y uno del proyecto realmente se refiere a una interpretación sistemática. Por todo lo anterior, se propone reconocer la validez de las normas impugnadas.

El señor Ministro Medina Mora I. compartió el sentido del proyecto, pero no sus consideraciones, porque resulta impreciso señalar que cada diputado electo por el principio

de representación proporcional representa a un porcentaje de la votación válida emitida en la circunscripción que lo elige, ello en virtud de que estos diputados se eligen sobre la base de una circunscripción plurinominal y, consecuentemente, cada uno de ellos representa a la totalidad de la votación válida emitida en la circunscripción que lo elige (en el caso de Baja California, todo el Estado). Distinguió entre habitantes y electores, por razones de edad.

Adicionalmente, en el caso de mayoría relativa cada distrito es uninominal, es decir, cada diputado representa a los habitantes de su distrito, sin que haya otro diputado por el mismo principio con representación en esa demarcación, siendo que cada distrito tiene equivalencia poblacional con los otros de la misma entidad federativa, en términos del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal. En ese sentido, comparar el 3% de la votación total emitida y el aproximado de habitantes que representa un diputado o regidor electo por el principio de representación proporcional, o incluso por el de mayoría relativa, no conduce a un análisis racional de la justificación del porcentaje mínimo establecido como base para la asignación de candidatos de representación proporcional, pues dicho comparativo tiene lugar entre conceptos que son de naturaleza disímbola. Por lo anterior, se separó de los argumentos y de lo sustentado por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas.

Ahora, por lo que hace al 3% requerido para la asignación de representación proporcional, estimó que esto coincide con el solicitado a los partidos políticos para conservar su registro, lo cual consideró adecuado y no atentatorio del principio de pluralidad política y de auténtica representación de minorías. Indicó que las Legislaturas de los Estados gozan de libre configuración para combinar los sistemas de manera relativa de representación proporcional, determinar los porcentajes de votación, fijar el número de diputados por un principio o el otro que integren los Congresos locales y, por ende, determinar el número de distritos electorales en que se divide la entidad federativa, así como establecer la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; sin embargo, tal libertad no es irrestricta ni absoluta, pues su ejercicio debe observar los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 116 constitucional.

En ese tenor, estimó pertinente señalar en el proyecto que el establecimiento de límites legales para la asignación de diputados de representación proporcional sirve para encuadrar el derecho a una representación minoritaria pero suficiente para garantizar que todas las fuerzas políticas sean escuchadas y puedan participar en la vida política, encontrando encausamiento institucional a través del sistema electoral mexicano en un parámetro de razonabilidad y proporcionalidad adecuado.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con el sentido del proyecto, apartándose de las consideraciones contenidas en el párrafo ciento setenta y uno respecto de los vocablos “votación estatal emitida”, “votación válida” o “votación válida emitida” pues de acuerdo con los artículos 15, fracción I, de la Constitución local, así como 22 y 27 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, por “votación válida emitida” en realidad se están refiriendo a la determinación del procedimiento para diputados de representación proporcional y el de “votación válida” se refiere al porcentaje de los diputados que llegan a perder en mayoría relativa, pero que alcancen el mayor porcentaje para poder ubicarlos en la lista de representación proporcional.

Independientemente de este aspecto, se manifestó de acuerdo con la declaración de validez porque, si bien es cierto que los artículos que se refieren al reparto de curules no establecen todos una definición, ni establecen en qué momento se quitan del porcentaje del 3% quienes no lo hayan alcanzado como partidos políticos, el artículo 26 de la citada ley electoral aclara cómo se deben llevar a cabo estas asignaciones, aunque no tengan una definición específica.

Asimismo, anunció que se apartaría del criterio de razonabilidad contenido en el párrafo ciento cincuenta y siete de la propuesta.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2 de las

impugnaciones de fondo: sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores, y falta de definición de los parámetros de votación a considerarse para estas asignaciones, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo cual deberá continuar en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves tres de septiembre de dos mil quince, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.