



## **S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 73 O R D I N A R I A**

**MARTES 15 DE AGOSTO DE 2017**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y seis minutos del martes quince de agosto de dos mil diecisiete, 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, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

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 setenta y dos ordinaria, celebrada el lunes catorce de agosto del año en curso.

Por unanimidad de once 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 del martes quince de agosto de dos mil diecisiete:





Sesión Pública Núm. 73

Martes 15 de agosto de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**L. 15/2017 y  
acs.  
16/2017,  
18/2017 y  
19/2017**

Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los Partidos Políticos MORENA y Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete. En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *“PRIMERO. Exclusivamente en la materia de las impugnaciones sobre el proceso legislativo y las relacionadas con la materia electoral, son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas. SEGUNDO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 promovida por el partido político MORENA, en relación con los artículos 25, Apartado C, numeral 1, y Apartado F, numeral 2; 29, apartado B, numeral 3, y 69, numeral 5, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política de la Ciudad de México. TERCERO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 16/2017 promovida por el Partido Nueva Alianza, respecto de los artículos 5, 15, 17, 19, 42, 54 y 55, todos de la Constitución Política de la Ciudad de México. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 29, Apartado A, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa que señala: “Las diputaciones serán electas en su totalidad cada tres años, mediante el voto universal, libre y*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

*secreto.”, al tenor de la interpretación conforme contenida en la parte considerativa de esta sentencia. QUINTO. Se declara la invalidez del artículo 29, Apartado A, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa que señala el número de diputados a elegirse por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, a fin de quedar como sigue: “2. El Congreso de la Ciudad de México se integrará por 66 diputaciones, electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y según el principio de representación proporcional. Las diputaciones serán electas en su totalidad cada tres años, mediante el voto universal, libre y secreto. Por cada persona propietaria se elegirá una suplente del mismo género.” SEXTO. Se declara la invalidez del artículo 29, Apartado B, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa que señala: “En la asignación por el principio de representación proporcional, los partidos políticos registrarán una lista parcial de diecisiete fórmulas de candidatas y candidatos por el principio de representación proporcional, lista “A”. Los otros diecisiete espacios de la lista de representación proporcional, lista “B”, serán ocupadas de conformidad con el procedimiento que contemple la ley.” SÉPTIMO. Se declara la invalidez del artículo 29, Apartado B, numeral 2, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México. OCTAVO. Se declara la invalidez del artículo 27, Apartado D, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México.*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**NOVENO.** Se declara la invalidez del artículo 53, Apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa que señala: "...donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial." y, por vía de consecuencia, se declara la invalidez del párrafo quinto del artículo Vigésimo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México. **DÉCIMO.** Se declara la invalidez del artículo 29, Apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México en la porción normativa que señala: "...para un solo periodo consecutivo." **DÉCIMO PRIMERO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, conforme a lo precisado en el apartado VIII de la presente resolución. **DÉCIMO SEGUNDO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México".

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó la propuesta modificada del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas". El proyecto propone reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que, por un lado, se dio la consulta a los pueblos y





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

comunidades indígenas y, por otro lado, se recogieron los argumentos vertidos en la sesión anterior y se da cuenta de las iniciativas presentadas mediante un sistema de parlamento abierto, para concluir que también se dio la consulta a las personas con discapacidad.

El señor Ministro Cossío Díaz reiteró que, dada la labor de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, está satisfecha la consulta en materia indígena.

En cuanto a la consulta a las personas con discapacidad, indicó que la consulta no puede equivaler a escuchar a las personas mediante un parlamento abierto, sino que existen criterios y precisiones técnicas, entre otros, no se convocaron a los grupos, por lo que estimó que este requisito no se satisfizo y, por tanto, subsiste este vicio en el procedimiento legislativo que trasciende a toda la Constitución impugnada.

El señor Ministro Medina Mora I. se manifestó de acuerdo con la propuesta, con reserva en cuanto a su párrafo ochenta y uno porque, si bien se estima que no sólo fue una consulta formal, sino material —porque las propuestas tuvieron repercusión directa en el contenido de la Constitución impugnada—, estimó que hacer la consulta no quiere decir que deban ser incorporadas las propuestas, ni que no incorporándolas signifique que no hayan sido atendidas.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Piña Hernández valoró que el asunto es semejante al del precedente de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, pues tampoco hubo convocatoria, sino se dio una consulta fáctica, por lo que se cumplió su finalidad, esto es, se incorporaron las propuestas, máxime que no existe reglamentación alguna tratándose de la consulta a las personas con discapacidad. En ese sentido, se expresó de acuerdo con el proyecto, al ser congruente con su voto en dicho precedente.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no compartió la metodología del proyecto porque, si bien el Constituyente tuvo la intención de atender y beneficiar a las personas con discapacidad, ello no conlleva la exigencia de una consulta, conforme lo mandatan los tratados internacionales, por lo que el procedimiento legislativo está viciado y, por tanto, votará en contra.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se reiteró en contra del proyecto porque, si bien la Asamblea Constituyente —como se acredita en el proyecto— se esforzó en recibir propuestas, comentarios e iniciativas de los grupos y las personas con discapacidad, y el resultado del proceso legislativo es plausible —como el artículo 11, apartado G, de la Constitución Política de la Ciudad de México: “1. Esta Constitución reconoce los derechos de las personas con discapacidad. Se promoverá la asistencia personal, humana o animal, para su desarrollo en





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

comunidad. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de sus derechos y respetar su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad, considerando el diseño universal y los ajustes razonables. 2. Las autoridades deben implementar un sistema de salvaguardias y apoyos en la toma de decisiones que respete su voluntad y capacidad jurídica. 3. Las familias que tengan un integrante con discapacidad y sobre todo las que tengan una condición de gran dependencia o discapacidad múltiple, recibirán formación, capacitación y asesoría, de parte de las autoridades de la Ciudad de México. 4. Las personas con discapacidad tendrán derecho a recibir un apoyo no contributivo hasta el máximo de los recursos disponibles”—, este resultado no puede tener como consecuencia aceptar o pasar por alto vulneraciones al proceso legislativo, dado el valor que tendrá este precedente de la Suprema Corte, siendo que podría incurrirse en el problema de cambiar el rigor para la consulta, dependiendo del tipo de ordenamiento jurídico de que se trate.

Resaltó que la consulta es una obligación del Estado Mexicano y un derecho humano que conforma el bloque de constitucionalidad y, como tal, ese parámetro de regularidad constitucional del orden jurídico mexicano es realmente obligatorio, siendo que, si se determina que no habrá la consecuencia de anular este proceso legislativo, entonces sería como si esta consulta fuera opcional.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En cuanto al estándar para tener por acreditada esta consulta, indicó que, aunque no se encuentra reglamentada, esta Suprema Corte ha desarrollado algunos criterios, y compartió la idea de que requiere un rigor técnico, como ha votado en precedentes y emitido votos particulares, a saber, es necesario que sea previa, pública, abierta y que se realice conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria, la cual se debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios, especialmente la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar; por ende, no bastan los contactos informales con las organizaciones.

En tal sentido, valoró que los distintos aspectos que se destacan en el proyecto para acreditar que se cumplió la consulta, no acatan el estándar que ha votado en los precedentes, por lo que, en congruencia y consistencia con sus votos, estará en contra de la acreditación de la consulta a las personas con discapacidad.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que el proyecto refleja que la consulta a las personas con discapacidad fue efectuada y tomada en cuenta tanto en la elaboración del proyecto de Constitución como en su discusión, describiendo las instituciones que participaron, así como las personas con discapacidad y los representantes que integraron la Asamblea Constituyente. Bajo esta perspectiva, se





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

convenció de no suponer la invalidez de este texto general, bajo la argumentación de la falta de consulta.

Identificó las asociaciones relativas a las personas con discapacidad que formularon propuestas que se concretaron en los artículos correspondientes de la Constitución impugnada, por lo que, independientemente de que no exista una regulación en el procedimiento de consulta a las personas con discapacidad, estimó que, por el cúmulo de participantes y su reflejo en la norma, la consulta fue correctamente elaborada, por lo que no se podría anular la totalidad del ordenamiento en cuestión.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que el artículo 2 constitucional estableció la consulta a los pueblos indígenas en determinadas situaciones y, para las personas con discapacidad, la convención de la materia determina que deben consultárseles; por tanto, la regla general consiste en que se les debe consultar.

Precisó que el objetivo de las consultas es que estos grupos en situación de vulnerabilidad puedan externar a los representantes sociales —que crean las normas— las particularidades de sus problemas, para que eventualmente se tomen en cuenta en el procedimiento legislativo correspondiente, quedando a juicio de las autoridades legislativas sopesar, valorar y considerar o no estas opiniones. Apuntó que, si bien lo ideal sería contar con una reglamentación para las consultas, no sucede así, por lo que





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

se ha interpretado que debe mediar una convocatoria para las personas en esa situación.

En el caso concreto, para la elaboración del proyecto de la Constitución de la Ciudad de México se abrió a toda la ciudadanía una convocatoria abierta para que externaran qué derechos consideraban todos los grupos sociales que debían estar incluidos, por lo que, si bien no fue una convocatoria específica para las personas con discapacidad, pudieron participar y así se desprende de la revisión exhaustiva de la información del procedimiento legislativo, a saber, presentaron diversas propuestas y opiniones en relación con sus derechos.

Concluyó que, como da cuenta el proyecto modificado, hubo una gran participación de opiniones en relación con el tema por parte de diversas organizaciones que representan a las personas con discapacidad, con lo que se convalida el no mediar una convocatoria específica y, por tanto, se observó la exigencia del tratado internacional correspondiente. Por esas razones, se anunció en favor del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", respecto de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a las personas con discapacidad. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la actuación de la Conferencia





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México". El proyecto propone reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no modificó el número de votos necesarios para la aprobación de dicha Constitución, dado que no fue establecida como una comisión legislativa, sino que sus funciones eran únicamente armonizar e integrar el texto normativo para que tuviera congruencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la actuación de la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no modificó el número de votos necesarios para la aprobación de dicha Constitución, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado “Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México”.

En su parte primera, el proyecto propone declarar la invalidez del artículo 29, apartado A, numeral 2, en las porciones normativas “33”, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Indicó que los principios electorales —de la reforma constitucional de dos mil dieciséis— son los mismos que ya se aplicaban para el anterior Distrito Federal, para la integración y forma de elección de los integrantes de los congresos locales, por lo que los precedentes de este Tribunal Pleno, respecto del artículo 116 constitucional limitados a esta materia, constituyen una base sólida y resultan aplicables en el caso para el tema de la integración paritaria. Recordó que este Tribunal Pleno ha establecido que las entidades federativas tienen la obligación de conformar sus congresos locales con ambos principios —mayoría relativa y representación proporcional—, siendo que en el diseño normativo guardan una libertad configurativa, que puede ser sometida a un juicio de razonabilidad.

Apuntó que todos los precedentes han versado sobre regímenes electorales mixtos, con predominancia del principio de mayoría relativa, siendo que el presente caso implica un igual peso entre los dos principios, o inclusive con





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

predominancia en el principio de representación proporcional.

Se propone una interpretación, con base en los artículos 116 y 122 constitucionales, en el sentido de que debe prevalecer siempre el principio de mayoría relativa para la integración de los congresos locales, así sea mínima, sin establecer porcentaje alguno este Tribunal Pleno.

Precisó que el régimen de representación proporcional se incluyó en el país a partir de la reforma electoral de seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, de cuyo procedimiento legislativo se desprende que “Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana. De ahí que en la Iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional [...] Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías. [...] Está fuera de duda que la relación entre el diputado y su distrito ha sido valioso elemento en la vida política del país, por ello al reducir la dimensión geográfica de los distritos vigoriza la relación entre representantes y representados, se estrecha el





contacto entre ellos en beneficio de una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las comunidades. [...] Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución, para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, permita el acceso de los diputados de minoría". Concluyó que, con esta reforma, se introdujo el sistema mixto, predominantemente con el principio de mayoría relativa, tanto para la Federación como para las entidades federativas, y que aún es vigente.

Se respalda lo anterior con los precedentes siguientes:

1) la tesis de jurisprudencia P./J. 74/2003, de texto y rubro: "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos conceptos, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que se conforma por trescientos diputados electos





según el principio de mayoría relativa y doscientos según el de representación proporcional, esto es, en un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer el número de diputados pertinente, con base en los citados principios, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa”, 2) la tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.), la que reconoció que la reglamentación del principio de representación proporcional es facultad de los Estados, las que sólo deben considerar en sus sistemas ambos principios, y añade que “aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad”, y 3) la acción de inconstitucionalidad 21/2009, que dio lugar a la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2010, en cuyo texto se señala que “ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, en un 60% y 40%, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa”.

Aclaró que, recientemente al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014 —tras la reforma de diez de febrero de dos mil catorce—, el Tribunal Pleno determinó que la intención del Constituyente no fue replicar el sistema federal en los Estados, por lo que el artículo 52 constitucional es aplicable únicamente al ámbito federal. Recordó que, en ese precedente, se analizó un caso contrario al presente: una legislatura estatal debilitaba o hacía nugatorio el principio de representación proporcional, por lo que se retomaron las consideraciones históricas y legislativas del principio de mayoría relativa para los diputados, en relación con el de representación proporcional, y se subrayó que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a esta Suprema Corte, mediante un juicio de razonabilidad, si el establecimiento de un porcentaje determinado es constitucional o no.

El proyecto propone interpretar que la Constitución Federal establece un sistema mixto, con predominancia del principio de mayoría relativa, siendo que las reformas electorales sucesivas no abandonaron ese modelo, siendo





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

entonces el principio de representación proporcional un complemento por dos razones, primera, su objetivo es completar la decisión de la mayoría de los ciudadanos representados en un distrito, con la posibilidad de que los partidos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso a los órganos legislativos y, segunda, el principio de representación proporcional tiene su lógica y se hace efectivo por los resultados del sistema uninominal.

Se estima que, en un sistema paritario —como el de la Ciudad de México—, a pesar de que un partido haya obtenido la totalidad de los distritos, no tiene la mayoría absoluta para aprobar leyes o decretos. Adelantó que en la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México —impugnada también ante esta Suprema Corte— se corrigió la situación que se combatió en este asunto, a saber, se retomó que ningún partido político puede tener más de los 33 curules de diputados uninominales, lo que significa, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de esa ley, que aun cuando todos los ciudadanos en los distritos voten por un partido y su alianza, no obtienen la mayoría absoluta para aprobar leyes y decretos.

Recalcó que este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad de dos mil catorce, apuntó que el principio de mayoría resulta ser más claro, porque permite la identificación del candidato y propicia el acercamiento entre él y su elector, lo que permite al votante





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

una elección más informada y menos sujeta a la decisión del partido.

En el proyecto se opina que existe una responsabilidad más directa frente al electorado, tratándose de los distritos uninominales, porque los habitantes están identificados con ese distrito. Se aclara que lo anterior no significa que los legisladores electos por el principio de representación proporcional no deban rendir cuentas, pero por la propia naturaleza de este tipo de elección, su vinculación original y preponderante, así como su responsabilidad, es con el partido político que los postula, sin afirmar que eso sea ilegal o ilegítimo. Puntualizó que los distritos se crean con el criterio poblacional que determina su tamaño e importancia, por lo que son la representación de la ciudadanía.

Recapituló que la propuesta ratifica los criterios de libertad configurativa de las entidades federativas, siempre y cuando se respete la prelación del principio de mayoría relativa.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que el artículo 122, apartado A, fracción II, constitucional retoma el contenido de su diverso 116, fracción II, y que el 122, apartado A, fracción IX, constitucional remite a su diverso 116, fracción IV, por lo que los precedentes relativos a las entidades federativas son aplicables para la Ciudad de México.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

No coincidió con la interpretación del proyecto porque la razón histórica de la reforma política de mil novecientos setenta y siete no sería conveniente como argumento para resolver este caso pues, si bien se cuenta con el contenido de su exposición de motivos, esas razones atendían a los problemas en su contexto histórico, no en el actual.

Leyó el artículo 122, apartado A, fracción II, constitucional: “El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años”, por lo que, al no establecer los porcentajes de uno y otro principios, las entidades federativas cuentan con una amplia libertad de configuración, como ha votado en precedentes.

En cuanto a la importancia que el proyecto afirma, acerca de los diputados de mayoría relativa que se votan para los distritos uninominales y el supuesto mayor reflejo entre ciudadanía y los representantes, recordó que el artículo 41, fracción I, constitucional prevé que los partidos políticos son entes de mediación entre los ciudadanos y los órganos de representación política, por lo que es difícil de sostener que hay una relación entre el votante y su representante, sin la intermediación de los partidos políticos,





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

así que tampoco podría sustentarse que habría una mayor representatividad a través de los distritos que de las circunscripciones, pues ambas representan determinado número de población.

Por lo que ve a la afirmación del proyecto de que no puede darse una proporción paritaria entre el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional, so pena de distorsionar el mecanismo y provocar una subrepresentación de un partido político; estimó que el problema se resuelve con los artículos 116 y 122 constitucionales, en cuanto a que se pueden conjugar los dos principios, siempre que no se distorsione la representatividad total de los partidos políticos con el límite superior e inferior de ocho puntos porcentuales. Por lo anterior, no comulgó con la conclusión del proyecto de que hay una libertad configurativa, pero dentro de los parámetros porcentuales de 60-40. Resaltó que los ejemplos de los porcentajes —30/70, 20/80 o 10/90— implican una reducción al absurdo, por lo que son innecesarios.

Apuntó que el proyecto omitió contestar el concepto de invalidez consistente en la comparación con las alcaldías de la Ciudad de México. Sugirió contestarlo en el sentido de que es correcto el porcentaje 50-50 entre ambos principios, en ejercicio de la libertad configurativa de la Asamblea Constituyente.

Por estas razones, no coincidió con el proyecto.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena adelantó que su criterio servirá para resolver también el posterior asunto de la Ciudad de México.

Recapituló que el concepto de invalidez interrogó si la Asamblea Constituyente tenía libertad configurativa para establecer porcentajes equitativos entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional o, por el contrario, debía respetar la superioridad del principio de mayoría relativa.

Consideró que la Constitución Federal no impone a las entidades federativas la obligación de diseñar sus órganos legislativos considerando la superioridad del principio de mayoría relativa, mas no necesariamente debe aludirse a las normas constitucionales señaladas como violadas para resolver el cuestionamiento, sino que debe tomarse como parámetro de control la integridad de la Constitución General.

Indicó que la interpretación de los derechos humanos debe ser sobre los principios acorde a su naturaleza, entre otros, pro persona y progresividad, por lo que las normas que derivan competencias entre la Federación y los Estados deben interpretarse sobre la base de ciertos principios propios del modelo federal.

Utilizó como premisas iniciales los artículos 40 —“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”—, 41, 122 —“La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”— y 124 —“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”— constitucionales, de los cuales se advierte que la Constitución Federal no es neutra, sino que exige interpretar, en favor de los Estados, sus silencios acerca de las cuestiones de auto organización, lo que deben respetar los jueces constitucionales para la libre experimentación democrática de los Estados. Recordó que esta posición la ha sostenido cada vez que se evalúa la validez de las leyes locales a la luz del modelo federal, recientemente en la acción de inconstitucionalidad 75/2015.

Precisó que el valor que busca avanzar el federalismo es el pluralismo y no la homogeneidad o uniformidad, salvo en determinados diseños institucionales, por lo que el modelo federal debe basarse en la premisa de que la mejor manera en que una República debe resolver sus problemas es mediante la constante experimentación en el diseño institucional. En el caso, el artículo 122, apartado A, fracción II, constitucional no contiene un pronunciamiento sobre la superioridad de alguno de los dos principios para la





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Integración del Congreso de la Ciudad de México, y si bien contempla límites en los porcentajes para ambos principios, no indica la superioridad de alguno de ellos —“En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. [...] Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”—. Aclaró que dichos límites fueron recogidos en el artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Por lo tanto, si la Constitución no establece un modelo uniforme para los Estados y la Ciudad de México, se debe concluir que los Estados pueden desarrollar su experimentación democrática, y si bien una integración perfectamente equitativa entre ambos principios pudiera parecer novedosa y extraña para la historia legislativa del país, el modelo federal inserto en la Constitución Federal busca esa gran experiencia acumulada y la producción de información que ofrece un pluralismo de Estados, que implementan nuevas formas de organizarse internamente.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek aclaró que el proyecto no refirió a que debe replicarse el porcentaje 60-40 entre los principios, sino que, por el contrario, se reconoce





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que en el último precedente se abandonó ese criterio riguroso.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que ha votado reiteradamente en el sentido de que no se puede sujetar el régimen de los Estados al federal, coincidiendo con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que el país se rige por un sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, y que éstos, cuando no tienen un límite expresamente señalado en la Constitución Federal, tienen libertad de configuración legislativa, dentro del marco de principios que establece dicha Constitución.

Apuntó que el sistema mixto surgió de la reforma de mil novecientos setenta y siete, como respuesta a la existencia de un partido hegemónico, y la intención de esa reforma fue abrir vías para que la oposición tuviera mayor oportunidad de integrar el cuerpo legislativo, por lo que se retomó el modelo alemán mixto —que era en proporción 50-50—. Recontó que, al inicio del sistema mixto en este país, la proporción era de 75-25 —300-100 diputados—, que tras la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y seis, se aumentó a doscientos los diputados por el principio de representación proporcional, y que después de la reforma de mil novecientos noventa y seis, se introdujo la limitación del número de diputados totales para evitar la sobrerrepresentación y la subrepresentación. Concluyó que estos modelos de representación proporcional pretendían ser espejo de la sociedad, y que, hasta hoy, a niveles federal





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

y estatal se había mantenido un sistema predominante del principio de mayoría relativa.

Resaltó que el límite total de diputados varió significativamente: con la reforma de mil novecientos noventa, se establecieron 350; tras la reforma de mil novecientos noventa y tres, disminuyó a 315; y con la reforma de mil novecientos noventa y seis, disminuyó a 300. Subrayó que el argumento fundamental fue para que ningún partido político tuviera la posibilidad de reformar por sí solo la Constitución de la República, que era una práctica normal en la vida de un sistema en donde había un partido hegemónico.

En lo que concierne al nivel local, recapituló que en la reforma de mil novecientos noventa y seis se introdujo la fórmula de dejarles la libre configuración a los Estados para la integración de sus legislaturas, con diputados elegidos por ambos principios, siendo que actualmente el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional reza que “Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes”.

En el caso de la Ciudad de México, recordó que originalmente —cuando se denominaba Distrito Federal— dependía su estructura del Ejecutivo Federal, y se determinó que la Asamblea de Representantes, establecida en mil novecientos ochenta y siete, tenía que acatar un modelo de





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

representación mixta similar al federal y, por eso, se fijaron cuarenta distritos. Posteriormente, se instituyó una Asamblea Legislativa, con facultades legislativas que provocaron cambios medulares en la estructura político-constitucional del entonces Distrito Federal. Actualmente, la Ciudad de México es una entidad federativa, al igual que los Estados y, consecuentemente, se le debe aplicar exactamente el mismo criterio de que, para expedir su propia Constitución, la Constitución Federal no introdujo ninguna limitación para la integración de su órgano legislativo, por lo que debe entenderse una libertad de configuración en este sentido, sin imponer ningún límite a cualquiera de los dos principios.

Por estas razones, se posicionó en contra del proyecto.

La señora Ministra Piña Hernández no compartió el proyecto porque, si bien retoma los precedentes alusivos a la libertad de configuración para las entidades federativas y, por lo tanto, para la Ciudad de México, al analizar la proporción 50-50 da diferentes razones por las que es inconstitucional, las cuales no compartió bajo los siguientes argumentos.

En primer lugar, en la iniciativa de la reforma política de mil novecientos setenta y siete, se pretendió un sistema mixto, predominantemente de mayoría relativa, que se reflejó en su entonces artículo 54, fracción II, constitucional: "Tendrá derecho a que les sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales”. Actualmente, el artículo 54, fracción II, constitucional indica que “Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional”. Por lo tanto, no coincidió con la interpretación enfocada a una cuestión histórica, puesto que se apoya en un mecanismo que ya no está vigente.

Por otra parte, estimó que no existe un fundamento constitucional que limite o establezca que los partidos tienen forzosamente que observar el principio de mayoría relativa en mayor proporción. Indicó que el artículo 40 constitucional prevé que la República debe ser representativa y democrática, dos valores fundamentales que deben orientar la interpretación de todas las instituciones electorales, por lo que no existen razones para dar preeminencia al principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional.

Apuntó que es sabido que el principio de mayoría relativa, aisladamente, puede distorsionar la voluntad de los electores, y que una interpretación funcional de la Constitución permite sostener que no hay razones para la preeminencia del principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional, sino que la paridad entre estos no sólo no desnaturaliza los principios democrático y de





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

representación, sino que los maximiza frente a distorsiones inherentes al sistema de mayoría relativa, en tanto que los diputados electos por representación proporcional también representan preferencias políticas efectivamente expresadas en el distrito, por lo que tienen el mismo deber de rendición de cuentas. Así, el hecho de que varias entidades federativas hayan acogido el principio de mayoría relativa, como superior al de representación proporcional, no puede ser una razón para determinar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

Precisó que, en la reforma constitucional de dos mil catorce, el Constituyente contempló que en las entidades federativas donde sus normas electorales no establecían límites similares a los previstos en el artículo 54, fracción V, constitucional, se integraban sus legislaturas con altos grados de sub y sobrerrepresentación a favor de los partidos políticos dominantes, reduciendo de forma irremediable la proporcionalidad natural y desnaturalizando el sistema de representación proporcional, al colocarlo en situación meramente simbólica, por lo que se reformó el artículo 116 constitucional para prever que “En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ciento”, por lo que, si bien existe una libertad de configuración para los Estados, se deben respetar estos límites, reproducidos en el diverso artículo 122, fracción II, constitucional para la Ciudad de México.

En ese sentido, si la proporción 50-50 analizada respeta esta cláusula, consideró que no resulta inconstitucional, y destacó que con esa conformación no se viola la facultad de las minorías para ejercer acciones de inconstitucionalidad, o bien, tampoco se alcanza una mayoría necesaria para reformar esa Constitución local, sino que se están respetando los límites de subrepresentación y sobrerrepresentación establecidos en el artículo 122, fracción II, de la Constitución Federal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea centró el problema en determinar si, en ejercicio de su libertad de configuración, las entidades federativas pueden diseñar sistemas electorales en los que el principio de mayoría relativa no sea el prevaleciente para la composición de sus congresos.

No compartió el sentido ni las consideraciones del proyecto, recordando que su postura en relación con esta materia ha sido en el sentido de que los artículos 52 y 54 constitucionales, que regulan la elección de los diputados federales, no son aplicables ni constituyen un parámetro de comparación para efectos de la integración de las legislaturas locales, sino que los sistemas locales deben juzgarse bajo un criterio de razonabilidad, con el objeto de





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que los partidos minoritarios cuenten con cierta representatividad, lo que, además, es el criterio vigente del Tribunal Pleno.

Retomó que el proyecto sostiene que la preminencia del principio de mayoría relativa se desprende de la funcionalidad del sistema electoral previsto en la Constitución Federal, el cual privilegia una relación directa del candidato con el electorado, lo que a su vez permite una mayor rendición de cuentas y una mayor cercanía entre ellos. No compartió esos razonamientos porque, tanto el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional, son mecanismos a través de los cuales los ciudadanos expresan su voluntad y con los que se logra una representación política adecuada. Apuntó que ambos principios cumplen fines políticos diversos; la mayoría relativa busca la gobernabilidad a través de la conformación de mayorías; mientras que la representación proporcional aspira a reflejar la representatividad de las fuerzas políticas. No obstante de que se puede argumentar en favor de uno u otro principio, se debe determinar si la Constitución Federal optó por algún modelo en especial para las entidades federativas, o si les dejó libertad configurativa para elegir su propio sistema, siempre y cuando tenga componentes de ambos.

Al respecto, refirió que los artículos 116 y 122 constitucionales señalan, el primero, que la integración de las legislaturas de los Estados debe ser mediante ambos





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

principios, en los términos que señalen sus leyes y, el segundo, que la legislatura de la Ciudad de México se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad, lo que deja a su libertad configurativa la adopción del modelo que considere adecuado, con la limitante de que el sistema de representación proporcional deba ser realmente un mecanismo de acceso a las legislaturas para partidos minoritarios y no una mera simulación.

Reflexionó que, si bien hay un límite a las legislaturas locales para no hacer irrelevante la representación proporcional, no existe un límite para la mayoría relativa. Así, ejemplificó que, si una legislatura decidiera integrarse con una mayoría de diputados electos por el principio de representación proporcional, alcanzaría una conformación en la que se reflejarían de mejor manera los porcentajes de votos obtenidos por cada partido, además de que ello no es contrario al régimen de democracia representativa; en cambio, si una legislatura decidiera elegir únicamente a un diputado por el principio de representación proporcional, incumpliría el principio de pluralidad, incluido desde la incorporación del sistema mixto en la Constitución Federal.

Se apartó del pronunciamiento del proyecto —párrafo ciento diecinueve del proyecto presentado originalmente—, referente a la inconstitucionalidad del artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso a), el que considera que, al fijar un tope máximo de cuarenta curules electas por ambos principios





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

con las que puede contar un partido; en razón de que, como lo ha sostenido en precedentes, el artículo 54 constitucional únicamente refiere a la equivalencia entre número de distritos uninominales y su tope máximo a nivel federal, mas no establece ninguna base obligatoria para los Estados, además de que no concordó con que ese límite máximo de cuarenta diputados produzca una sobrerrepresentación o permita un esquema de gobernabilidad unilateral, como plantea el proyecto.

Estimó que el sistema propuesto por la Constitución impugnada, al prever una composición de la mitad de los diputados electos por mayoría relativa y la otra mitad por representación proporcional, busca acercarse a un modelo en el que los votos se traduzcan más estrictamente en escaños, y limita los riesgos de sobrerrepresentación y de gobierno unilateral a través de la incorporación del límite constitucional de ocho puntos. Agregó que el hecho de que la norma permita el acceso de un sólo partido a cuarenta diputaciones no se equipara a una cláusula de gobernabilidad, pues las diputaciones restantes no se otorgan en automático a la primera fuerza, sino que atenderán al principio de proporcionalidad, que refleja los votos obtenidos por el partido, lo que no implica una asignación artificial de curules. Por estas razones, también se apartó de la propuesta de invalidar el artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso a), de la Constitución impugnada.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó en contra del proyecto porque su lógica es diferente a la de la libertad de configuración de las entidades federativas.

Señaló que el artículo 124 constitucional contempla que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”, por lo que, si bien el Constituyente local recibió el mandato de la Constitución Federal de conformar el órgano legislativo de la Ciudad de México, permitió que adoptara el sistema que considerara prudente.

Apuntó que el artículo 116 constitucional establece que “Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes”, y que el diverso numeral 122, apartado A, fracción II, estipula que “El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad”, sin que haya disposición alguna que constriña esta libertad de configuración a un determinado modelo, por más que se suponga que el adoptado por la Federación sea más representativo democráticamente.

Retomó el argumento de la señora Ministra Piña Hernández —que utilizará también al momento de analizar el aspecto de los cuarenta diputados—, en el sentido de que,





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

aunque no esté expresamente determinado en la Constitución Federal, la lógica y aplicación de cada una de las figuras requiere que, en la conformación de las mayorías y minorías parlamentarias, deban respetarse ciertos principios, como que el treinta y tres por ciento de los diputados puedan formar un bloque de oposición para promover una acción de inconstitucionalidad. Aclaró que ese fue un ejemplo de que, sin estar expresamente consideradas, existen pautas para diseñar sistemas que no hagan imposible o inoperante otro tipo de figuras, como la promoción de una acción de inconstitucionalidad, la aprobación mediante votaciones calificadas, la modificación a la Constitución o las dos terceras partes exigidas para contraer obligaciones financieras.

Concluyó que hay una libertad de configuración respetuosa del artículo 124 constitucional, en su vertiente de disposiciones expresas, y no se obliga a los congresos estatales a legislar en determinado sentido, por lo que, en el caso, el artículo cuestionado es constitucional.

El señor Ministro Medina Mora I. concordó en que el artículo 124 constitucional establece claramente que las facultades no expresamente reservadas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Recapituló que la libertad configurativa no es absoluta, sino que consiste en establecer un sistema mixto, incluyendo los dos principios —mayoría relativa y representación





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

proporcional—, existiendo en la República diversas proporciones, aunque prevaleciendo mayoritariamente el principio de mayoría relativa; sin embargo, no es viable establecer ninguna proporción, sino que el análisis del sistema en cuestión debe ser sujeto a un juicio de razonabilidad casuístico. Agregó que el sistema mixto guarda una lógica de no hacer nugatorio un principio frente al otro y, por eso, debe prevenirse un desbalance entre ellos.

En el caso concreto, estimó que la proporción 50-50 entre ambos principios para la conformación de la legislatura de la Ciudad de México, establecido en uso de la libertad configurativa que le otorgó la Constitución Federal y conforme al artículo 124 constitucional, resulta razonable. Opinó que no podría distinguirse la calidad de representación de los diputados electos por un principio u otro, pues ambos son electos por la ciudadanía, mediante el principio de voto directo, incluso, se eligen en la misma boleta, y si bien es más accesible para un ciudadano identificar a los diputados o candidatos de mayoría relativa, no lo hace más responsable políticamente de responder a sus electores.

Adelantó que no cualquier proporción que se analice podrá superar este juicio de razonabilidad, dado que no puede establecerse un sistema mixto que haga nugatorio o irrelevante un principio frente al otro, mas eso debe considerarse caso por caso.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Luna Ramos resaltó que el proyecto se elaboró conforme a los precedentes que determinaron que, si bien no hay una razón para adoptar de manera directa el sistema federal, puede adoptarse como modelo para las entidades federativas, esto es, en una proporción 60-40, y recordó que este Tribunal Pleno analizó diferentes asuntos bajo este criterio, pero ella se apartó reiteradamente y votaba el fondo de los planteamientos, vencida por la mayoría.

Explicó que la Ciudad de México no es precisamente una entidad federativa, sino el asentamiento de los poderes públicos, y tiene un régimen especial, establecido en el artículo 122 constitucional, aunque es similar a los Estados.

Recordó que, desde hace varios años, la Federación adoptó el sistema mixto para las elecciones, siendo que las proporciones de ambos principios —mayoría relativa y representación proporcional— se han reformado, respondiendo a su contexto histórico, social y cultural, y de igual manera los Estados han ajustado su normativa.

Estimó que el caso de la Ciudad de México es inédito, pues estableció una proporción de 50-50 entre ambos principios; no obstante, de acuerdo con el artículo 122 constitucional, se previó que su legislatura se compusiera por un régimen mixto, pero sin determinar el porcentaje de integración por dichos principios, y si bien la Constitución Federal establece un porcentaje, sólo resulta aplicable a nivel federal, no así para la Ciudad de México, por lo que





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

esta queda en libertad configurativa, siempre que se respeten los límites de subrepresentación y sobrerrepresentación.

Por esas razones, consideró que la norma impugnada no es inconstitucional, pues la proporción 50-50 se estableció con libre configuración normativa y respetó los límites constitucionales expresos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que los precedentes invocados dan la impresión de que este Tribunal Pleno, de manera tácita, no expresa, determinó que debe predominar el principio de mayoría relativa, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 21/2009 que dio lugar a la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2010, cuyo texto enuncia que “ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, en un 60% y 40%, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa”, así como la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas





14/2014, 15/2014 y 16/2014, en la que se determinó que “Lo anterior de ningún modo implica que, ante la falta de una disposición expresa y tajante, haya una libertad absoluta de los Estados para el establecimiento de barreras legales, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas puedan participar en la vida política; sin embargo, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad; cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a la Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado, es constitucional o no”.

Recordó que en los asuntos analizados por esta Suprema Corte la perspectiva ha sido siempre proteger a aquellas organizaciones políticas que, por constituir minorías, debieran tener acceso a las deliberaciones, con base en el principio de representación proporcional pues, desde su origen, el sistema mixto por ambos principios tuvo como finalidad esencial darle voz a las minorías en el debate parlamentario dentro de una cámara legislativa.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Estimó que el caso concreto es distinto, pues implica un esquema de equidad entre ambos principios, un sistema paritario, por lo que, si bien en los precedentes predominaba el principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional, se debe analizar el caso en sus méritos, cuidando de que no se incurra en una sobrerrepresentación o subrepresentación, de acuerdo con los porcentajes que retoma, en este caso, la Constitución Política de la Ciudad de México.

Externó preocupación por que, con la proporción de ambos principios que se analiza, el resultado es que ninguna fuerza política tendrá mayoría en la composición del cuerpo legislativo, lo que generaría una cláusula de ingobernabilidad, es decir, suponiendo que un sólo partido ocupara las treinta y tres curules por mayoría relativa, la Constitución local establece que ningún partido puede tener más de cuarenta curules por ambos principios. No obstante, indicó que la ley secundaria modificó este tema y estableció que ningún partido puede tener más de treinta y tres curules, que es el número total de los distritos uninominales. Concluyó que, si se aplicara la Constitución Política de la Ciudad de México, el partido que hipotéticamente tuviera la totalidad de los distritos uninominales —los treinta y tres— tendría todavía la posibilidad de que se le asignaran, por el principio de representación proporcional, hasta siete curules más y, en esa medida, se diluiría la imposibilidad de generar una mayoría por parte de una fuerza política. Aclaró que, en su oportunidad, se decidirá respecto de la Ley Procesal





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Electoral de la Ciudad de México, que modifica este límite superior.

Valoró, partiendo de la base de cómo se encuentra redactada la Constitución impugnada, que no existe peligro de generar una cláusula de ingobernabilidad, desde la perspectiva de que ningún partido político podría tener una mayoría absoluta en la integración del cuerpo legislativo. Compartió el argumento de que no hay disposición expresa en la Constitución Federal respecto de que las legislaturas de las entidades federativas deban seguir un modelo específico, siempre que se persiga la equidad y se evite la sobrerrepresentación y la subrepresentación, por lo que la medida en cuestión no es inconstitucional. Adelantó que será necesario revisar, en la práctica, qué tan conveniente fue la medida y qué problemáticas suscitó una composición como la que se analiza.

Reconoció que el tema le generó muchas dudas, dada la percepción que tenía de los criterios del Tribunal Pleno sobre la preponderancia del principio de mayoría relativa; sin embargo, tras escuchar los argumentos expuestos, se sumó a la conclusión de que la norma no resulta inconstitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recordó que, jurídica e históricamente, esta Suprema Corte no había analizado una Constitución de una entidad federativa desde su emisión.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Reconoció que el proyecto se construyó a partir de diversos criterios de esta Suprema Corte, emitidos en varios precedentes; sin embargo, debe atenderse a las circunstancias especiales de la conformación de la Legislatura de la Ciudad de México, especialmente, respecto de que se propuso una proporción de 50-50 para integrar a sus diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Se adhirió a las manifestaciones vertidas, en el sentido de que hay una libertad de configuración, con dos parámetros que contiene el artículo 116 constitucional, por lo que concordó en que dicha libertad no es absoluta. Resaltó que, en el caso, se respetaron los principios mínimos constitucionales y, al mismo tiempo, guarda una razonabilidad, por lo que la norma resulta válida.

Aclaró que su voto no significa ir en contra de los precedentes, sino que atienden al tema novedoso y de estudio específico.

Consultó al señor Ministro ponente Laynez Potisek si, ante la mayoría expresada en contra del proyecto, pudiera encargarse del engrose o estima que debe votarse en sus términos y, en su caso, returnarlo a otro Ministro.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek sostuvo el proyecto en sus términos, dado que las razones históricas persisten: en las diputaciones por distritos uninominales, los diputados de mayoría relativa se ligan más estrechamente a





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

los ciudadanos, siendo la representación proporcional un complemento. Subrayó que las reformas que ha tenido el Congreso Federal y los Congresos locales han tendido a ajustar la representación proporcional, no la mayoría relativa, por lo que no se trata de ninguna historia antigua, inclusive, existen diversas iniciativas en ese sentido.

Ofreció elaborar el engrose conforme al voto mayoritario, dada la cercanía del proceso electoral correspondiente y, ante la mayoría en contra del proyecto, mantendrá esta parte como voto particular.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado “Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México”, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 29, apartado A, numeral 2, en las porciones normativas “33”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, respecto de la cual se expresó una mayoría de diez votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Laynez Potisek votó a favor.

Por tanto, la votación definitiva deberá indicar:





Sesión Pública Núm. 73

Martes 15 de agosto de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, reconocer la validez del artículo 29, apartado A, numeral 2, en las porciones normativas “33”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, cuyo estudio respectivo se contendrá en el apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado “Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México”, en su parte primera. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para una próxima sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con veinte minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves diecisiete de agosto del año en curso, a las diez horas.

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

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS