

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 15 DE AGOSTO DE 2017

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017	ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y NUEVA ALIANZA, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)	3 A77 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES
15 DE AGOSTO DE 2017**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta relativa a la sesión pública número 72 ordinaria, celebrada el lunes catorce de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, pregunto ¿hay alguna observación respecto del acta? Si

no la hay, ¿en votación económica se aprueba? (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

QUEDA APROBADA.

Adelante, señor secretario.

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

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

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Tal y como lo acordó ayer este Pleno, se repartió también el día de ayer, el *addendum* o más que *addendum*, más bien, la corrección o el cambio de criterio en cuanto al tema relativo a la impugnación de la falta de consulta a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas.

En la votación preliminar del día de ayer, por unanimidad se decidió que no había duda en cuanto a la consulta en materia de

pueblos y comunidades indígenas, pero sí respecto de la consulta para personas con discapacidad.

En este proyecto se recoge lo que ayer discutimos en el Pleno y se da cuenta de todas y cada una de las iniciativas presentadas mediante un sistema de parlamento abierto con una consulta amplia a la ciudadanía, todas las iniciativas que se presentaron en este tema, e inclusive, se hizo un ejercicio para reflejar cómo se plasmaron algunas de ellas en el texto final de la Constitución.

Con esto el proyecto propondría que sí se realizaron ambas consultas y, por lo tanto, que es infundado el concepto de impugnación referido. En este punto es todo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Está a su consideración —entonces— la modificación que sugiere el señor Ministro Laynez. Tiene la palabra el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Quiero, en primer lugar, agradecer al señor Ministro Laynez la diligencia y precisión que tuvo con este alcance. Me confirmo en la votación de ayer que era —como todos recordamos— una votación provisional.

En el alcance que él nos manda hace una reimpresión de lo que se llevó a cabo en la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. Había mencionado ayer en mi primera intervención estos mismos elementos, con lo cual me parece que está satisfecho el tema; y esta misma manera en que esta Comisión llevó a cabo la consulta en materia indígena, me demuestra que no se llevó a cabo la consulta en materia de personas con discapacidad.

La consulta es un elemento técnico, no es un tema de parlamento abierto, no es un tema de oír a las personas, como se ha estado insistiendo; creo que tenemos criterios que resolver y definir con precisión técnica lo que es una consulta, es muy importante, más allá de este asunto y la significación que el mismo tiene.

Creo que no se convocaron a los grupos; creo que los grupos acudieron, algunos por sí mismos, no se refleja esto en procedimiento legislativo y, consecuentemente, para abreviar y poder ir avanzando en el asunto, sigo insistiendo y sigo creyendo que no se satisfizo.

El día de ayer se generó una votación en la que el Ministro Gutiérrez y un servidor estuvimos en minoría, pero como también desde ayer lo expresamos, –obligados por la decisión mayoritaria que es estudiar en esta misma sesión y en este momento, no esperarnos a las controversias constitucionales, el tema de los vicios de procedimiento legislativo–, sigo creyendo que se presenta este vicio de procedimiento legislativo, que es grave, que trasciende al resultado de la Constitución y, por lo mismo, me parece que –desde este punto de vista– la norma emitida como consecuencia de ese procedimiento legislativo tiene un vicio de constitucionalidad, y así votaré, ratificando la votación que tomamos el día de ayer. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. También agradezco –de verdad– la gentileza del Ministro ponente en hacernos llegar este alcance, que me parece cumple cabalmente con, primero, lo discutido el día de ayer y, segundo, lo que queda clarísimo: obra en autos y está en constancias de lo que se hizo; de manera que ratifico mi voto de

estar de acuerdo, en términos de que la consulta se realizó adecuadamente.

No obstante, en el párrafo 81 de esta propuesta, se plantea que la participación de estos grupos en esta consulta más amplia, constituyó no sólo un elemento formal, sino material, toda vez – dice– que sus propuestas tuvieron repercusión directa en el contenido, que quedó plasmado.

Me parece que no ha lugar a este elemento material en la lógica de que el que se haga la consulta no quiere decir que deban ser incorporadas, y que no siendo incorporadas no quiere decir que no hayan sido atendidas; simplemente, con respecto de eso hago una reserva. Estoy totalmente de acuerdo, ratifico mi voto en el mismo sentido del día de ayer, de que la consulta fue hecha adecuadamente. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. En el mismo sentido, agradezco al señor Ministro Laynez el habernos repartido este estudio. Voy a justificar mi voto.

Este asunto es semejante, aunque no igual, cuando estudiamos la cuestión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista. En ese precedente no se dio una convocatoria como tal, sino que se partió de una consulta fáctica; de hecho, se determinó por la mayoría de este Tribunal Pleno que, aunque no se había realizado con un rigor técnico, dado que ni siquiera existe un reglamento que establezca la forma como debe llevarse a cabo esta consulta, esa consulta, en ese caso, había cumplido los requisitos que se

pretende con la finalidad –precisamente– de consultar. En este caso, creo que también se cumplió con la finalidad que tiene esa consulta y que nuestra legislación no tiene alguna reglamentación tratándose de personas con discapacidad.

Lo anterior, –incluso– lo corroboré, porque derivado de esa convocatoria que, si bien fue general, –como lo dice el proyecto– participaron diversos miembros de personas y organizaciones relativas a personas con discapacidad que hicieron propuestas y las cuales –incluso– fueron incorporadas.

Más allá de si existe obligación o no de incorporarse, el resultado de esa convocatoria y de esa consulta –incluso– se reflejó en la inclusión de propuestas de los grupos que participaron.

En este sentido, estoy con el proyecto en el sentido de que sí se realizó la consulta, siendo –además– congruente con el voto que emití –precisamente– cuando analizamos un caso semejante en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, y sólo quiero recalcar que, desde aquel precedente, se conminó al legislador a que emitiera una reglamentación tratándose de consultas a personas con discapacidad cuando se analizó que no existía una reglamentación específica. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. También quiero agradecer al Ministro ponente por el esfuerzo, el trabajo y el esmero de entregar un proyecto modificado ayer en la noche; sin embargo, no puedo compartir el proyecto por la aproximación metodológica que se usa.

Me queda claro, de lo que pude leer ayer, que el Constituyente – efectivamente– tuvo la intención de atender y beneficiar a las personas con discapacidad; pero eso no me lleva a la conclusión de diluir la exigencia normativa de llevar a cabo una consulta conforme lo mandatan los tratados internacionales; es decir, los fines –para mí– no pueden justificar los medios.

La Constitución, por excelencia, lo que controla son los medios que utiliza la autoridad, independientemente de que logre beneficiar o de atender alguna exigencia. El medio es claro, una consulta no se dio, me parece que el procedimiento legislativo está viciado en ese sentido y, por lo tanto, votaré en contra. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. También no sólo agradezco al Ministro Laynez el esfuerzo para haber presentado esta modificación a su proyecto, sino le expreso también mi reconocimiento, me parece que es un documento muy bien logrado para justificar la postura de su proyecto, no obstante que no la compartí ayer y tampoco la comparto a partir del alcance que ahora nos presenta.

Desde luego, también quiero expresar mi reconocimiento a la Asamblea Constituyente en el tema de personas con discapacidad; sin duda, como se acredita en el proyecto y lo reconocí desde el día de ayer, se hizo un gran esfuerzo para tratar de recibir propuestas, comentarios, algunas –incluso– hasta iniciativas de distintos grupos y de personas con discapacidad en

relación con estos temas, –sin duda– también el resultado del proceso legislativo, me parece que es plausible.

Si vemos el artículo 11, se refiere a “Ciudad incluyente”, apartado G: “Derechos de personas con discapacidad”, tiene cuatro puntos: “1. Esta Constitución reconoce los derechos de las personas con discapacidad. Se promoverá la asistencia personal, humana o animal, para su desarrollo en 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”.

Además, a lo largo de la Constitución hay una política transversal en la cual se protege los derechos de las personas con discapacidad en distintos ámbitos. Esto –por supuesto– es plausible y –desde mi punto vista– lo comparto; no solamente se debe generar un reconocimiento, sino hasta un aplauso porque en esta materia tan complicada la Constitución Política de la Ciudad de México –sin duda– genera un producto de avanzada.

Pero me parece que ese no es el tema que estamos discutiendo, y que el resultado de la medida legislativa no puede tener como consecuencia el aceptar o pasar por alto vulneraciones al proceso

legislativo, porque lo importante en este asunto –como en casi todos los que resolvemos en esta Suprema Corte– es el valor del precedente.

Pudiéramos incurrir en un problema de cambiar el rigor para la consulta, dependiendo del tipo de ordenamiento jurídico que estamos enfrentando, o peor aún, que estemos derivando la obligatoriedad o no de la consulta de que nos parezca plausible o no el resultado legislativo.

Me parece que, en última instancia, lo que estamos aquí analizando es si esta consulta, que es una obligación del Estado Mexicano por un lado y, por el otro, es un derecho humano que forma parte del bloque de constitucionalidad, y como tal, del parámetro de constitucionalidad y como tal del parámetro de regularidad constitucional de todo el orden jurídico mexicano ¿es realmente obligatoria o es opcional?

Porque si puede incumplirse con ella, y no haber consecuencia ni resultados de anular el proceso legislativo, entonces, en los hechos esta consulta está siendo meramente opcional. Y el segundo aspecto ¿cuál es el estándar para poder tener por acreditada esta consulta?

Desde luego, –como ya apuntaba la Ministra Norma Piña– esta cuestión no se encuentra todavía reglamentada a nivel legislativo; sin embargo, creo que hemos venido desarrollando algunos criterios. ¿Qué se tiene que hacer para que se entienda que se satisface esta consulta? Hay algunas opiniones que han sido — hasta donde recuerdo— mayoritarias, —y que respeto mucho— en el sentido de que se puede ser flexible, y lo importante es que haya acreditamiento de que hubo contacto con las organizaciones que defienden a las personas con discapacidad y, a partir de ahí,

poder tener por acreditada la consulta. Algunos hemos entendido que la consulta requiere un mayor rigor técnico, a efecto de constituirse como una auténtica consulta previa.

En distintos asuntos y en votos particulares he dicho lo siguiente: para satisfacer la obligación de consulta, –a mi juicio– es necesario que ésta sea previa, pública, abierta y que se realice conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria; se debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios, acerca de la consulta, así como de la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que la representan podrán participar en ella.

La consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad que, por lo general, están marginadas en la esfera política; por lo que no basta con la existencia de contactos informales con las organizaciones, sino que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en que se dará cauce a esta participación. En mi opinión, los distintos aspectos que se destacan en el proyecto para acreditar que se cumple con la consulta no cumplen con este estándar a partir del cual he estado votando en los precedentes. De tal manera que, con la necesidad de ser congruente y consistente en mis votaciones anteriores, estaré en contra de que se tenga por acreditada la consulta en materia de personas con discapacidad. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde el día de ayer ya había expresado mi conformidad con el proyecto; hoy celebro que el señor Ministro ponente, atendiendo a los cuestionamientos que aquí se escucharon y el debate propio, haya ampliado la información, esto nos lleva a confirmar que la consulta en materia de personas con discapacidad fue una realidad en la elaboración tanto del proyecto de Constitución como en los trabajos de discusión de la misma; esto es, los dos órganos llamados a conformar el documento mismo atendieron esta preocupación, tan es así que el propio proyecto describe todas las instituciones que al efecto participaron, no sólo ello, en alcance a todo esto, la investigación que se hizo respecto de quienes integraron este cuerpo legislativo extraordinario para dar lugar a una Constitución; muchos de ellos tienen una representatividad muy reconocida públicamente respecto de la defensa de estos grupos vulnerables tanto en aspectos del propio deporte con discapacidad, los principales activistas en defensa de los derechos de personas con discapacidad, e incluso, personas mismas que tienen este padecimiento.

Bajo esta perspectiva, no es más que reiterar lo ya dicho. Me parecía que —evidentemente— las propuestas nutrieron y diseñaron un sistema de protección a los grupos vulnerables, de lo cual me parece el Estado Mexicano se ve enriquecido al tomar en consideración lo que la Convención respectiva exige y, bajo la perspectiva actual, estoy aún más convencido de que suponer la invalidez de un texto general, bajo la argumentación de la falta de consulta, no me convencería.

Sólo como material de información, en las propuestas que se tradujeron, concretamente, en la redacción de los artículos correspondientes, participaron, entre muchas, la Asociación

Mexicana por el Trato Humano Social, Material y Cultural de los Invidentes y Débiles Visuales, la Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, A.C., la Fundación Dime, A.C, el Grupo de Personas con Discapacidad Organizadas Convencidas de Evolucionar, A.C., el Centro Educativo Expresión y Libertad I.A.P., la Escuela Montessori, la Coalición de Personas Sordas del Distrito Federal, A.C., y muchas otras tantas que seguramente con esta participación lograron en conjunción con el conocimiento y representación popular que tienen quienes integraron este muy importante y destacado grupo de Constituyentes; me dan —por lo menos— la certeza de que esto es un magnífico principio para legislar; esto es, independientemente de que hoy no exista una regulación sobre los pasos a seguir en tratándose del cumplimiento de escuchar a los grupos vulnerables, —por lo menos, en este caso, mi satisfacción es grande en este sentido y me lleva a reiterar lo que desde ayer ya insistía— la consulta fue hecha y fue bien hecha; de suerte que, bajo esta circunstancia, no podría entender cómo anular la totalidad de un ordenamiento con estos datos objetivos evidentes, concluyentes y satisfactorios. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. El día de ayer había dicho que quedaba en suspenso prácticamente mi voto hasta saber qué era lo que se podía analizar de las constancias que amablemente el señor Ministro ponente realizó el día de ayer, y que desde en la noche hizo circular el *addendum* con el que ahora estamos discutiendo, cuestión que se le agradece muchísimo.

Desde luego, ¿cuál es la razón de ser de la consulta? Y creo que eso es lo más importante. Recuerden que estamos en un sistema representativo y quienes hacen las normas, pues son las personas que tienen nuestra representatividad. Es la Constitución la que estableció por primera vez, en el artículo 2º, que en materia de pueblos indígenas habría que realizar consulta respecto de determinadas situaciones, es algún tratado internacional el que determina que debe hacerse consulta respecto de personas con discapacidad, y es esta Corte la que mayoritariamente dijo que los tratados están al nivel de la Constitución y, por esa razón, pues tiene que tomarse en consideración lo que establecen los tratados internacionales.

Entonces, sobre esa base, la regla general sería, pues hay que hacer consulta, sobre todo, cuando se trate de personas con discapacidad, pero ¿cuál es la razón de hacer la consulta? Es que estas personas, que son un grupo vulnerable, que así ha sido considerado –de alguna manera– puedan externar a los representantes sociales las particularidades y las especificidades de los problemas que como grupo vulnerable pueden tener, para que estos puedan eventualmente ser tomados en consideración en el momento de emitir la normatividad correspondiente, esa es la razón de ser de la consulta; entonces, queda a juicio de las autoridades legislativas el sopesar, valorar y tomar o no en cuenta estas opiniones que –evidentemente– las dan las personas que en carne propia tienen una situación similar.

Entonces, sobre esa base, esa es la razón de ser de las consultas. ¿Cuál sería lo ideal? Pues que tuviéramos una reglamentación que nos dijera cómo se debe de llevar a cabo esa consulta, cómo se emite la convocatoria, a quién se les debe de notificar, desgraciadamente no la tenemos; entonces, ¿qué ha sucedido? Pues lo mismo que se ha hecho siempre en materia jurisdiccional,

a falta de algún ordenamiento, se suple éste y se trata de llevar a cabo lo que este ordenamiento debería tener; entonces, aquí ¿qué es lo que habría de haberse hecho? Pues una convocatoria para las personas que estaban en esta situación.

¿Qué sucedió en la elaboración del proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México? Pues se abrió a todos los ciudadanos una convocatoria –precisamente– para que externaran lo que quisieran respecto de los derechos que ellos consideraban debían estar dentro de la Constitución, en el momento en que se hace esta convocatoria abierta, si ustedes quieren no hubo una convocatoria específica a los grupos discapacitados, pero la convocatoria fue abierta y pudieron participar cuantas personas quisieron.

En el proceso legislativo, una vez que se hizo la revisión el día de ayer lo más exhaustiva posible, y agradecemos muchísimo al Ministro ponente toda la información que nos brindó y la que, con posterioridad, pudimos obtener de manera directa en el análisis de la página correspondiente, pues llegamos a la conclusión de que –efectivamente– no hubo una convocatoria específica, pero sí concurrieron a esa convocatoria genérica que hizo el Constituyente para presentar una serie de propuestas y de opiniones en relación con lo que –de alguna manera– podría representar los derechos de las personas con discapacidad.

Entonces, ¿cuál es la razón de ser –decíamos– de la consulta? Que estas personas tengan esta participación, que alleguen los documentos y las opiniones que se consideran pertinentes para que el órgano legislativo sopesa si se toma o no en consideración y si esto puede repercutir o no en la norma que va a elaborar.

Pues eso sucedió en el caso concreto porque presentaron una serie de documentos, una serie de asociaciones; incluso, hasta le pediría al señor Ministro, él tiene todos los datos a pie de página, y únicamente resalta en alguna parte de la foja 15, donde nos dice que “en gran parte, por la participación de la Confederación de organizaciones en favor de la persona con discapacidad intelectual, A.C. (CONFE) —organización formada por una red nacional de más de 100 organizaciones”, esa fue una de tantas, pero —además— hay muchas otras que participaron que nos relaciona de manera muy puntual a pie de página.

Entonces, diría: es que en realidad hubo una gran participación de opiniones y de argumentaciones en relación con el tema, con lo que —en mi opinión— se convalida el hecho de que no hubiera habido una convocatoria específica, pero al hacerse una convocatoria abierta y comprobarse que hubo la afluencia necesaria de las personas con discapacidad para poder manifestar lo que a su derecho convenía en los temas relacionados en la Constitución al respecto, —para mí— satisface plenamente la consulta que —en un momento dado— está establecida en el tratado internacional. Ahora, ¿que lo ideal sería que estuviera determinada la forma en que esta consulta se debe de llevar a cabo y, sobre esa base, podríamos establecer si se cumplió o no?, pues eso facilitaría mucho las cosas pero, —al final de cuentas— aun estableciéndose una reglamentación en la forma en que se deben de llevar a cabo las consultas, el hecho de que haya existido esa afluencia de opiniones de las personas con discapacidad, convalida —hasta existiendo la normatividad adecuada— la falta de convocatoria específica para esto, porque se hizo eco a una convocatoria de carácter general.

Por estas razones, señor Presidente, estaré de acuerdo con el proyecto presentado en el *addendum* que nos hizo llegar el señor

Ministro ponente y, además, agradecerle que no se limitó a decirnos –de manera específica– que, simple y sencillamente se habían hecho todas estas propuestas, sino que –incluso– reflejó estas propuestas en qué motivaron algunas enmiendas en el proyecto que realizaron los propios Constituyentes que, incluso, va más allá de lo que sería el propósito de la propia consulta.

Entonces, por esas razones, estaré de acuerdo con lo que propone el señor Ministro ponente en este aspecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿No hay más observaciones? Para poder adelantar en este tema, como ya, finalmente, lo habíamos argumentado ayer, por todos los Ministros, es más, hasta adelantamos una posible votación; si no tienen inconveniente, vamos a tomar la votación definitiva de este tema en relación con el proyecto modificado por el señor Ministro Laynez. Señor secretario, tome la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Para aclarar, estoy de acuerdo con la parte indígena, que no sé si eso también estaba sujeto pero, simplemente para aclarar, y estoy en contra de la parte de consulta a personas con discapacidad.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Estoy de acuerdo con el proyecto, con las modificaciones propuestas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Como lo expresé en mi exposición anterior, estoy de acuerdo con el proyecto, en este caso específico.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Ratifico mi votación de ayer, estoy con el proyecto en lo relacionado con la consulta en materia indígena; en contra en el tema de consulta a personas con discapacidad.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto modificado, con reserva respecto de la inclusión de la característica de condición material, en el párrafo 81.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Ratifico mi postura del día de ayer, estando con el proyecto en todos sus términos y, aunque lo que habré de decir no puede figurar en el engrose por no ser motivo del litigio, invito a los órganos legislativos a que se den seguridad a sí mismos, regulando la materia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: También, como lo manifesté ayer, estoy de acuerdo, y con las razones que se dan en la modificación que nos presentó el señor Ministro, inclusive, hay algunas dos razones que expresaré a modo de voto concurrente. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente para aclarar mi voto, estoy de acuerdo en que se llevó a cabo la consulta indígena.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor del proyecto por lo que se refiere a la consulta indígena, y mayoría de ocho votos por lo que se refiere a la consulta relacionada con personas con discapacidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Para anunciar un voto particular. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En el mismo sentido, para anunciar voto particular, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Desde luego. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Para unirme a un voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más haría un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Con las anotaciones y propuestas de los señores Ministros, tome nota la secretaría.

QUEDA APROBADO ESTE TEMA.

Continuamos, por favor, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. El último punto que tiene que ver con violación a procedimiento legislativo, es la impugnación de la Procuraduría General de la República, respecto a que la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente aprobó dictámenes y

modificó el número de votos necesarios violando así las reglas de la Asamblea Constituyente.

El proyecto propone que ese argumento es infundado, la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente no fue establecida como una comisión legislativa, sino que sus funciones eran las de armonizar e ir integrando el texto para que tuviera congruencia en su conjunto, pero los trabajos de esta comisión —lógicamente— se llevaban al Pleno; por lo tanto, no hay violación alguna al procedimiento pero, aunque la hubiera, sería una violación que, conforme a la jurisprudencia de este Máximo Tribunal no trascendería a la resolución, puesto que esto fue votado por el Pleno. Es cuanto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración esta parte de la propuesta. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueba?
(VOTACIÓN FAVORABLE)

QUEDA, EN CONSECUENCIA, APROBADA.

Continuamos, por favor, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Tema número 3. Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México. En este concepto el partido político impugna el modelo establecido en la Constitución para la integración y elección del Congreso local, fundamentalmente, bajo tres líneas argumentativas: la primera, es que al establecerse una integración paritaria, partes iguales; es decir, 33 diputados bajo el principio de mayoría relativa y 33 diputados bajo el principio de representación proporcional, se violenta el principio de proporcionalidad previsto en la Constitución.

Aclaro a este Tribunal que, íntimamente relacionado con este agravio, se encuentra el del tope de 40 curules que se establece como límite máximo a las diputaciones con las que puede contar un partido por ambos principios.

La segunda línea argumentativa es la impugnación de las candidaturas en lista “A”, y en la lista “B”, que no corresponderían, que son de 17-17, cuando la proporcional propuesta es de 33.

Finalmente, una omisión legislativa consistente en que, al referirse o al definir o al plasmar los principios de la elección, habría omitido el Constituyente la palabra “directa” en el sufragio.

Iniciaremos con el primer agravio —si les parece bien—. Una primera aclaración. Tal y como se señala en el proyecto, cualquier modificación a la naturaleza jurídica de la Ciudad de México, desde el punto de vista del proyecto, no impacta en estas acciones de inconstitucionalidad, no —al menos— en lo que se refiere a materia electoral.

Como ustedes podrán ver, los principios electorales de la reforma constitucional de dos mil dieciséis son los mismos que ya venían para el anterior Distrito Federal; incluso, mucho más hacia atrás, venían siendo los mismos y, a su vez, son similares a los previstos para la integración y forma de elección de los integrantes de los congresos locales; por lo tanto, no requeriríamos entrar en este momento a un análisis respecto de si hubo una modificación de naturaleza jurídica de la —ahora— Ciudad de México y, segundo, me parece que los precedentes de este Tribunal Pleno respecto a los contenidos del artículo 116, limitados a esta materia, constituyen una base sólida y son aplicables en el caso que hoy nos ocupa. Empecemos entonces con la integración paritaria.

En los muy variados precedentes citados en el proyecto, este Tribunal en Pleno ha establecido como premisas básicas que las entidades federativas tienen la obligación de incluir en sus Constituciones ambos principios: la mayoría relativa y la representación proporcional, que en el diseño normativo guardan una libertad configurativa, y que esta libertad configurativa puede ser sometida a un juicio de razonabilidad.

También es importante señalar que todos los casos sometidos a consideración de la Suprema Corte, resueltos por ésta hasta el día de hoy, han sido sobre regímenes electorales mixtos con predominancia del principio de mayoría relativa, esta es la primera vez que ante este Tribunal se plantea la inconstitucionalidad de una norma local que se aparta de esta predominancia.

La pregunta a responder, entonces, sería: ¿la libertad configurativa puede llevar a suprimir esta predominancia creando un régimen con igual peso entre los dos principios, o inclusive, con predominancia inversa hacia el principio de proporcionalidad? El proyecto realiza y propone a este Pleno una interpretación, con base en la cual el mandato previsto en los artículos 116 y 122 – para el caso de la Ciudad de México– constitucionales, presupone que prevalezca siempre el principio de mayoría relativa, es decir, que los congresos locales deben estar integrados mayoritariamente por representantes electos por el principio de mayoría relativa, así sea mínima –dice el proyecto–, es decir, no se pretende que este Tribunal en Pleno establezca porcentaje alguno.

La inclusión del régimen de representación proporcional en nuestro país data de la reforma electoral de mil novecientos setenta y siete; esta reforma consideró las experiencias que

resultaron a su vez de una reforma previa de mil novecientos sesenta y tres, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de diputados de partidos.

Cito textualmente algunos de los fragmentos de la iniciativa de seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete: “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 [...] –Continúo– 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.”.

Al referirse al incremento de diputados de mayoría a 300, se señala: “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”.

Es muy importante señalar que esta trascendental reforma también involucró a las entidades federativas, y ello bajo el tenor siguiente: “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, —que en la época regulaba los Estados— 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”.

Fue bajo esta concepción que el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, se introdujo en la Constitución Federal el sistema mixto, incluyendo a las entidades federativas.

Esta es la explicación histórica de la creación del sistema con predominancia mayoritaria, vigente hasta nuestros días, tanto a nivel federal como de los treinta y un Estados.

Ciertamente, muchas y muy variadas reformas electorales se han sucedido desde entonces, pero en ninguna ha sido objeto de modificación, de cuestionamiento, ni siquiera de análisis, el sistema mixto con predominancia de mayoría relativa.

Las iniciativas hasta hoy presentadas respecto –por ejemplo– a la reducción del tamaño del Congreso, se orientan a una redención de la representación proporcional.

Paso ahora a la parte de los precedentes. Primero, la jurisprudencia P./J. 74/2003, de fecha veintitrés de septiembre de dos mil tres, señala: “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.”

Después, la jurisprudencia P./J. 67/2011, de fecha veintiséis de marzo de dos mil nueve. Esta jurisprudencia reconoció que la reglamentación del principio es facultad del legislador estatal, las que sólo deben considerar en sus sistemas ambos principios, y que la Constitución otorga esta facultad a las legislaturas, aun y cuando añade: “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.”

Posteriormente, el veinticinco de agosto de dos mil nueve, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2009, se emite la jurisprudencia P./J. 8/2010. En esta jurisprudencia, esta Suprema Corte retomó el criterio emitido en dos mil tres, al señalar 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.”

Ahora bien, no se puede soslayar —y el proyecto no pretende soslayar— que esta Suprema Corte —de manera más reciente— y después de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce, nuevamente abordó este tema; lo hizo al resolver las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014.

A través de este precedente, primero, la Suprema Corte señala que la intención del Constituyente no fue la de replicar el sistema federal en los Estados, y aclaró que el artículo 52 es aplicable únicamente al ámbito federal; por lo que podría pensarse que se abandona el criterio más riguroso establecido en las jurisprudencias anteriores; sin embargo, hay tres precisiones en contra.

En este precedente, curiosamente se analiza un caso en el cual lo que se impugna es —precisamente— lo contrario; es decir, una legislatura estatal cuya legislación lo que debilitaba o hacía nugatorio no era el principio de mayoría relativa, sino el de representación proporcional.

Este precedente retoma las consideraciones históricas y legislativas, explicando con claridad lo que es el principio de mayoría relativa y las características de los diputados de mayoría relativa en relación con la representación proporcional.

Finalmente, este Tribunal en Pleno vuelve a señalar que lo anterior, de ningún modo implica, ante la falta de disposición expresa y tajante, que hay una libertad absoluta de los Estados y, por tanto, en cada caso concreto, corresponderá determinar a esta Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado es constitucional o no.

En el proyecto que se pone a su consideración, en este punto, se concluye que, al desentrañar el contenido del texto constitucional, el sistema electoral mexicano se establece en la Carta Magna como un sistema mixto, ciertamente, pero con predominancia mayoritaria, aun y cuando el texto constitucional nunca requirió de hacer esta precisión, ni en su parte federal ni en el mandato de replicarlo en las entidades federativas. De las reformas electorales sucesivas, no se infiere que el Constituyente haya abandonado o haya permitido que se abandone ese modelo.

El principio de representación proporcional es 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 y puedan tener acceso a los órganos legislativos; segunda, el principio de representación proporcional deriva, tiene su lógica y se hace efectivo por los resultados del sistema uninominal.

Como lo veremos más adelante, en el sistema paritario, a pesar de que un partido haya obtenido la totalidad de los distritos, no tiene la mayoría absoluta para aprobar leyes o decretos; por lo que en este esquema, se le tienen que asignar curules que no provienen del voto directo, sino de la proporcional para lograr una

governabilidad en la Cámara de Diputados, que es precisamente lo que se impugna.

Por otro lado, es un hecho notorio que esta situación ha sido corregida en la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, que ya está publicada, y que se encuentra también impugnada ante esta Suprema Corte de Justicia; en este código se retoma el que ningún partido político puede tener más de los 33 curules de diputados uninominales, lo que significa –y lo digo con el mayor respeto y sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de ese precepto– que, aun cuando todos los ciudadanos en los distritos voten por un partido y su alianza, éste no obtiene la mayoría absoluta para aprobar leyes y decretos. Por ahí alguien me decía eso: más bien es una cláusula de ingovernabilidad.

Todo esto para señalarles porque, sí hay una lógica detrás del sistema predominantemente mayoritario establecido, e impacta en las demás reglas que se establecen y que tienen que ver con la representación.

Por otra parte, como lo señaló este Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad de dos mil catorce, el principio de mayoría resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato, propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación entre candidatos y electores puede permitir al votante una elección más informada con respecto a la persona del candidato y menos sujeto a la decisión del partido. Hasta aquí la parte del precedente.

Es cierto que los nombres de las listas plurinominales aparecen en la boleta, esta lista es un indicativo, pero el ciudadano no discrimina o no tiene la facultad de discriminar entre los nombres,

son indicativo de los diputados que podrán llegar, según los resultados de la elección.

Por otra parte, en opinión o lo que se señala en el proyecto, sí existe una responsabilidad más directa frente al electorado tratándose de los distritos uninominales, porque los habitantes están identificados —precisamente— con ese distrito.

No se está señalando —y lo aclara el proyecto— que los diputados plurinominales no rindan cuentas, simple y sencillamente su vinculación, por la manera de elección, es más estrecha con el partido, sin que se esté afirmando que eso es ilegal o ilegítimo.

Los distritos se crean —precisamente— con el criterio poblacional que determina su tamaño e importancia. Los distritos son la representación de la ciudadanía, que —y me parece pertinente hacer esta aclaración— no se habla de diputados ni de primera ni de segunda, simplemente son distintos.

Así pues, en este punto, el proyecto propone, primero, que el Tribunal Pleno ratifica todos sus criterios en el sentido de que existe libertad configurativa de las entidades federativas, incluida la Ciudad de México; no se pretende abandonar ni modificar ningún criterio, pero esta libertad configurativa —que es lo que se propone— se ejerce siempre y cuando se respete la mayoría relativa como primer principio. Sugiero —Ministro Presidente— que se discuta este punto antes de entrar al de los cuarenta diputados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De este tema 3, tenemos estos tres subtemas, de los cuales usted nos ha hecho una presentación amplia de este primer subtema, que está a su consideración. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Creo que es un tema de la mayor importancia, creo que está muy bien desenvuelto, desarrollado el tema en el proyecto. Quiero explicar primero la metodología con la cual me voy a guiar para no caer en contradicción.

Lo que está haciendo el artículo 122, en su fracción II, es retomar una parte muy importante de lo que tiene el artículo 116, en su fracción II, ahí se están estableciendo mecánicas generales de elección de las Cámaras, esto –desde luego– del apartado A del artículo 122 y, adicionalmente, lo que está haciendo en la fracción IX de este mismo apartado A del artículo 122 es hacer una remisión a la fracción IV del artículo 116.

Si esto es así, me parece entonces que un número muy importante de los precedentes, que hemos sostenido a lo largo del tiempo respecto de entidades federativas, son aplicables también a la Ciudad de México, hay algunas particularidades, pero –desde mi punto de vista– no son tantas. Como consecuencia, me voy a orientar en una parte muy importante por mis propios precedentes en este sentido.

No coincido con lo que se nos plantea en este primer tema, que es el que nos ha pedido el Ministro ponente y usted lo ha ordenado así, señor Presidente, que nos acotemos; y no coincido por una cantidad grande de razones que trataré de explicar de la forma más breve posible.

En primer lugar, me parece que la razón histórica de la reforma política de mil novecientos setenta y siete, es eso: una razón histórica que se generó en un momento determinado para resolver problemas particulares de ese momento; lo sabemos todos, los

procesos de democratización, de incorporación de los partidos a los procesos electorales y creo que tuvo un componente particular. Ese componente, muy específico, es el que encontramos en el artículo 52 para la Federación, para las elecciones federales y, particularmente, para la Cámara de Diputados: la mezcla de 300 de mayoría relativa y los 200 de representación proporcional.

No creo que esa relación se haya trasladado en idéntico sentido a la elección de los Estados, primero, en el 115, al de la legislatura de los Estados, y luego, en el 116 y ¿por qué no lo creo así? Porque me parece que se quedó –precisamente– lo que decía el señor Ministro Laynez: una muy amplia libertad configurativa para las propias entidades federativas.

Decir que la razón histórica es lo que sostuvo –entonces– el Presidente López Portillo en la iniciativa de reformas constitucionales, me parece muy difícil de mantener lo que es una iniciativa, como si esa iniciativa del Presidente de la República hubiere dado el sentido integral a la discusión por el órgano de reformas a la Constitución y por las legislaturas de los Estados.

Creo –insisto– que esta es una razón que se da en la exposición y –como razón que le haya parecido bien al Presidente López Portillo– no entiendo que esa razón se pueda transmutar, dar, permanecer a lo largo de todo el proceso constituyente; pero si esto fuera así, tampoco sabemos cuáles son las razones por las cuales del 115 se pasó al 116. No es un espejo el 116 del 115 en el momento de la reforma –que también mencionó el señor Ministro Laynez–, sino que es un proceso completamente diferenciado: entonces, esa aparente razón histórica, entiendo que no subsiste en ese mismo momento para estos efectos. Consecuentemente, entiendo que este no puede ser un argumento para estos casos.

Creo que lo que subyace es –entonces– una imagen general de lo que fue el proceso del setenta y siete. ¿Como en el proceso del setenta y siete se determinó la relación 60-40, esa relación 60-40 tendría que permanecer?, y también en esto, –con el mayor de los respetos que le tengo al señor Ministro Laynez– tampoco lo puedo compartir. ¿Por qué razón? Porque me parece que la libertad de configuración –precisamente– le da a las entidades federativas hacer esta mezcla.

Entonces, regreso al 122. ¿Qué es lo que dice el artículo 122, en su fracción II? “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”. Nada más nos dice eso, “según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años”. No agrega nada más en ese sentido; un partido podrá contar con los números, etcétera. Entonces ¿qué es lo que está haciendo ahí? Me parece que está dejando una amplia libertad de configuración, con la que he votado en este mismo sentido.

Ahora, las razones que después se nos dan para decirnos que esto no puede romperse, me parece que tampoco se adecuan a la realidad constitucionalidad que tenemos, ¿por qué motivo? Porque se le está dando, de suyo, una importancia mayor a los diputados de mayoría relativa que vienen por los distritos uninominales, y ¿por qué se le da así? Porque pareciera que hay un mayor reflejo entre ciudadanía y representantes; pero quiero recordar que el párrafo segundo del artículo 41, fracción I, de la Constitución, como muchas constituciones en el mundo –como lo sabemos todos– desde los años cuarenta constitucionaliza los partidos políticos; y los partidos políticos son entes, lo dice la propia Constitución –muy bien recogido, tomando una larga literatura

italiana, alemana, etcétera,— que son los entes de mediación entre los ciudadanos y los órganos de representación política.

Suponer que hay una relación entre mí —como votante— y mi representante, sin la intermediación de los partidos políticos; esto me parece muy difícil de sostener —entonces— en la propia Constitución.

¿Por qué serían mejores los distritos que las circunscripciones? ¿Por qué habría una mayor representatividad de las personas a través de los distritos que de las circunscripciones? ¿Las dos son poblacionales? ¿Las dos tratan de reflejar una relación entre el número de personas que se van a alojar ahí y el número de la población? Sin que pueda suponer que los partidos son una especie de artilugio, artimaña, etcétera, que distorsionan esa voluntad —voy a decirlo así— prístina de un ciudadano, que quiere votar por un candidato que tiene perfectamente elegido. Esto realmente no lo puedo compartir por la forma en la que está mediatizada toda la elección a partir de estos mismos elementos.

Y la tercera cuestión que está también planteada en el proyecto es que se dice: no puede haber una intermediación, o no puede haber una acción igualitaria o equiparable de 50-50, porque eso distorsionaría el mecanismo y afectaría la forma en la cual se pudiera dar una subrepresentación de un partido político.

Creo que eso lo resuelve bien el artículo 122, como también lo resuelve bien el artículo 116, cuando dice en el siguiente párrafo: En ningún caso un partido político podrá contar con tantos o más diputados. No me meto en ese tema para no abrir la discusión, porque es la que sigue del techo de los 40.

¿Qué es lo que está diciendo el propio Constituyente? Puedes jugar con los dos componentes paritarios 50-50, pero –precisamente– para no distorsionar la representatividad total de los partidos políticos, te limito a los ocho puntos porcentuales que están ahí presentados.

Consecuentemente, esta idea de la funcionalidad del propio sistema no la comparto –insisto– porque hay un mecanismo adicional a la condición equitativa, en la cual se están planteando estos mismos elementos. Entonces, lo que encuentro es que la libertad configurativa, no es una libertad configurativa dentro de los parámetros 60-40, que es lo que el proyecto nos está diciendo; creo que la libertad configurativa es una libertad configurativa general.

Hay una parte interesante en el proyecto, página 82, donde se está diciendo: ¿y qué pasaría si 90-10, 97-3?, en fin. Creo que eso es un ejercicio interesante de reducción al absurdo, pero eso habría que entrar con una herramienta analítica distinta. Aquí lo único que se nos está diciendo es: el 50-50 ¿por qué sería inconstitucional?

Insisto, no comparto la razón histórica, creo que la libertad configurativa es –precisamente– para arreglar las mezclas porcentuales, no para jugar dentro de una mezcla porcentual prefijada en este mismo sentido. Y creo que falta contestar un argumento, es muy chiquito, y no le afecta nada el sentido del proyecto cuando se hace una comparación también con las alcaldías de la propia Ciudad de México, que es una parte que está en la página 59 del nuevo proyecto, creo que eso valdría la pena contestarlo.

Pero aún, si las alcaldías tienen una mezcla 60-40, como está previsto o de otro tipo, me parece que eso tampoco puede ser el espejo para considerar que el 50-50 es indebido, estamos hablando de dos cosas completamente distintas, que – precisamente– en ejercicio de su libertad configurativa la Asamblea Constituyente de esta Ciudad llevó a cabo.

Por estas razones, muy brevemente señaladas, señor Presidente, no coincido con esto y, creo que, en ejercicio de esa libertad, la Asamblea Constituyente está en posibilidad de determinar –como lo hizo- un porcentaje igualitario de ambos.

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

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. En asuntos parecidos a éste, donde hemos interpretado la Constitución en referencia a la libertad configurativa de las entidades federativas, he tenido una posición minoritaria, a veces única, y quiero tomar esta oportunidad para fijar mi posición, que va a ser mi posición y va a ser la manera cómo voy a abordar no sólo este tema, sino todos los temas que vamos a ver de la Constitución de la Ciudad de México, reconociendo que muchas veces es una posición muy minoritaria de este Pleno.

La pregunta principal que se nos plantea en el presente asunto es si la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, como legislador secundario, 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.

Considero 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 sobre el de representación proporcional. En mi opinión, para poder resolver el cuestionamiento que nos trajeron los partidos políticos, no deben aludirse aisladamente a las normas constitucionales señaladas como vulneradas por las asociaciones políticas, sino que debe tomarse como parámetro de control el modelo federal inserto en la integridad del documento constitucional.

A mi juicio, así como la interpretación de los derechos humanos, por parte de esta Corte, se debe realizar sobre la base de unos principios interpretativos acordes con la naturaleza de sus derechos, como es el principio pro persona, progresividad, etcétera, considero que las normas que derivan competencias entre la Federación y los Estados deben interpretarse sobre la base de ciertos principios propios del modelo federal, los cuales ahora procedo a desarrollar.

Estimo sumamente importante utilizar como premisas iniciales los artículos 40, 41, 122 y 124 de la Constitución Federal, que establecen, respectivamente, 1. Que es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una República representativa y democrática que, entre otros rasgos, es federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México unidos en una Federación establecidas, según los principios de esta Ley Fundamental. 2. Que 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, finalmente, 3. Que la cláusula residual en su redacción actual, incluye a dicha entidad al establecer que las facultades que no estén 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 tanto, considero que la Constitución no es neutra, por lo que respecta al tipo de principios interpretativos que los jueces constitucionales deben utilizar para resolver dudas surgidas al aplicar su texto en litigio, relativos al federalismo.

Desde mi punto de vista, el ideal federal de la Constitución exige interpretar, en favor de los Estados, aquellos silencios en la Constitución sobre las cuestiones internas relativas a su autoorganización.

Cuando la Constitución no contenga una norma expresa que obliga a los Estados a adoptar un determinado diseño, con la pretensión de imponerlo uniformemente a todo el país, entonces, los jueces constitucionales deben respetar esos espacios para la libre experimentación democrática de cada uno de los Estados.

Esta ha sido una posición que he sostenido consistentemente en diversos precedentes, en los cuales hemos evaluado la validez de leyes locales, a la luz del modelo federal.

Recientemente, así lo sostuve en este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2015, el pasado catorce de junio de dos mil dieciséis.

Como en aquella ocasión, ahora sostengo que el valor que busca avanzar el federalismo es el pluralismo y no la homogeneidad o uniformidad; salvo en determinadas cuestiones de diseño institucional, los Estados y la Ciudad de México deben entenderse en libertad de experimentar e innovar sus arreglos institucionales,

y los jueces constitucionales deben evitar obstruir esa función creativa, so pena de imponer un solo modelo a todo el país.

El modelo federal se basa en la premisa de que la mejor manera en que una República debe resolver sus problemas es a través de la constante experimentación en materia de diseño institucional. Sólo a través de la prueba y el error se pueden perfeccionar las instituciones públicas.

En el presente caso, el artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal no contiene un pronunciamiento sobre la superioridad de alguno de los dos principios para la integración del Congreso de la Ciudad de México, ya que sólo establece que sus integrantes deben cumplir con los requisitos que la misma establece y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional por un período de tres años.

Los límites en los porcentajes de ambos principios son establecidos en el siguiente párrafo, pero nuevamente sin indicar la superioridad de alguno, ya que sólo establece que en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios de representación, un porcentaje del total de la legislatura que exceda ocho puntos del porcentaje de su votación emitida, y que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que lo hubiera recibido menos ocho puntos porcentuales, límite que –por cierto– están recogidos en el artículo 29 de la Constitución.

Por lo tanto, si la Constitución no establece un modelo uniforme para todos los Estados y la Ciudad de México, ya que tampoco se encuentra un procedimiento constitucional en el artículo 116, esta

Suprema Corte debe concluir como reservada a los Estados para su experimentación democrática.

Ciertamente, una integración perfectamente equitativa entre ambos principios pudiera parecer novedoso y extraño para la historia legislativa de este país; incluso, para algunos, un modelo así, pudiera ser menos conveniente que uno donde el principio de mayoría relativa tenga más valor.

Sin embargo, lo que el modelo federal inserto en la Constitución busca, es que las respuestas a estas posiciones las otorguen los Estados, y que las razones para su adopción o rechazo provengan de esa gran experiencia acumulada y de esa producción de información que ofrece un pluralismo de Estados, implementando nuevas formas de organizarse internamente. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muy brevísima precisión ahora que inicia el debate. En ninguna parte del proyecto —es importante—, incluso en mi exposición oral, he señalado que se tenga que replicar 60-40, por el contrario, es la predominancia de criterio y ahí la libertad legislativa —nada más que quede muy claro—, al contrario, se reconoce en el último precedente que ese criterio riguroso se abandonó. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Por supuesto, este es un tema muy complejo

y que, además, ha sido discutido en diversas ocasiones en este Pleno. He sostenido desde la primera vez que voté en contra de los criterios del Pleno, que —precisamente— no podemos sujetar el régimen de los Estados mecánicamente al régimen federal, y he dado razones que ahora voy a tratar de retomar lo más brevemente posible para sustentar mi posición.

Y parto —precisamente— de la premisa toral —desde mi óptica y que expresó muy bien el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz— y voy a coincidir con mucho de lo dicho por el Ministro Cossío. En realidad, estamos —y no podemos perder de vista— en un Estado federal y que se rige en un sistema de distribución de competencias entra la Federación y los Estados, y que los Estados cuando no tienen un límite expresamente señalado en la Constitución, tienen libertad de configuración legislativa —evidentemente— dentro del marco de principios que establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quiero aclarar varias cosas que me parecen importantes, que aquí se han tocado. En primer lugar, el sistema mixto nació en mil novecientos setenta y siete, efectivamente, frente a una situación particular del Estado Mexicano, en donde siguiendo la concepción de Sartori había un partido hegemónico, y la intención expresa de esa reforma fue abrir vías después de los diputados de partido, que fue un primer inicio para abrir vías para que la oposición tuviera mayor oportunidad de llegar al cuerpo legislativo y que, consecuentemente, tomó un modelo que existía en el mundo, particularmente, el alemán, que era un sistema mixto, quiero decir que el sistema alemán es prácticamente de 50-50, tiene una serie de mecanismos para que esto resulte así, y así ha venido integrándose el mundo alemán.

¿Qué fue lo que sucedió? Y esto es importante también tomarlo en cuenta, desde el punto de vista federal; el inicio de nuestro sistema mixto —y esto a veces se pierde de vista— no fue 300-200, fue 300-100, quiere decir que había una proporción de 75-25, esto fue en mil novecientos setenta y siete; con la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y seis, se modifica el esquema y se aumenta a 200 los diputados de representación proporcional; no me voy a detener en los efectos que tuvo uno y otro sistema y qué limitaciones tenían, pero el primer sistema —evidentemente— era un sistema dirigido a abrir espacios para partidos de oposición, el de ochenta y seis empezó a modificar esto, obviamente, abriendo la posibilidad de mayor participación a través del principio de representación proporcional.

Consecuentemente, podemos afirmar si se fuera a la parte histórica, que la realidad ha sido —hasta ahora— de reducir la diferencia entre mayoría relativa y representación proporcional, pero —insisto— el modelo federal no puede transpolarse al sistema local, desde mi punto de vista.

Así ha evolucionado, —por ejemplo— en noventa y seis introdujo esta fórmula en donde no sólo se tiene una cuestión de limitación de número de diputados totales, sino que, además, estableció una fórmula para evitar la sobrerrepresentación y la subrepresentación, y esto no es más que otro modelo para limitar y permitir que la distribución dentro del Congreso sea más —en la expresión también de los teóricos del derecho electoral— como espejo de lo que refleja la sociedad, que es el sistema de representación proporcional; hasta hoy, en lo federal se ha mantenido, y en lo estatal —debo decirlo— un sistema predominante mayoritario, pero eso no quiere decir que eso opere necesariamente para todos los órdenes.

Un segundo aspecto que quiero precisar es que me parece que es muy importante tomar en cuenta que el límite total de diputados fue variando significativamente. Con la reforma de abril de mil novecientos noventa se estableció un límite de 350 diputados; después, fue en mil novecientos noventa y tres cuando se disminuyó a 315 y, finalmente, con la reforma de mil novecientos noventa y seis se disminuyó a 300, y el argumento fundamental siempre fue que –cuando se bajó a 300– ningún partido político –desde los 315– 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 que tenía la capacidad por sí solo de reformar la Constitución. Creo que esto es importante tomarlo en cuenta.

¿Qué quiero evidenciar con esto? Este sistema respondió a la lógica nacional, a la lógica federal, buscando espacios de mayor democracia en la composición de los cuerpos legislativos, también de esa manera podríamos hablar del Senado de la República que presenta una composición absolutamente heterodoxa desde el punto de vista de la técnica electoral, con senadores de mayoría, senadores de representación proporcional y senadores de la primera minoría, es una fórmula que sólo existe en México, –lo afirmo categóricamente– y que buscaba también propiciar –precisamente– esa representación plural en las Cámaras.

Ahora, voy a la parte local. Originalmente se estableció –con la reforma de mil novecientos sesenta y tres– que en los ayuntamientos habría representación de concejales, como eran los concejales de partido, y así inició el proceso sucesivo respecto de los órdenes locales.

Fue hasta mil novecientos noventa y seis –inclusive– en que se introdujo la fórmula actual, y quiero decir que hay expresión clara y

contundente del Constituyente en mil novecientos noventa y seis, que el objetivo que se buscaba era dejarles libres configuraciones. En el dictamen de origen –que después se retomó también en el dictamen de la Cámara Revisora– se estableció al comentar esta parte del artículo 116; en el último párrafo de su fracción II, se sustituyen –me parece medular esto– las palabras “las” por “sus”, a efecto de que, en el marco del pacto federal, sean las leyes estatales las que regulen, en el ámbito de su autonomía, la integración de sus legislaturas con diputados elegidos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Y la propuesta, –que es la que existe hoy en día– artículo 116, en el párrafo correspondiente: “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.” El texto que se proponía era “que señalen las leyes”. Consecuentemente, creo que esto es muy importante porque no hay duda de que lo que se pretendió es –a la luz de nuestro federalismo, a la luz de las diferencias que hay y que hemos comentado en innumerables ocasiones, de realidades políticas, sociales y económicas en los Estados– dejarles la libertad para decidirlo.

He expresado en alguna ocasión en este Pleno qué pasaría cuando un Estado determinara que quiere ir a un sistema con mayoría de representación proporcional de esos diputados, y me pronuncié porque me parecía que, conforme a nuestra Constitución, no habría un obstáculo constitucional, puesto que no hay ninguna expresión en la Constitución ni en los trabajos legislativos que se opusiera a ello.

Ahora, voy a la Ciudad de México y a su nuevo orden constitucional jurídico. No es un Estado, pero es una entidad

federativa con muchas de las características de un Estado, prácticamente todas. ¿Qué fue lo que sucedió? Originalmente la Asamblea de Representantes, establecida en mil novecientos ochenta y siete, lo que tenía era una condición de no ser un órgano legislativo, pero a lo que me quiero referir es a ¿cuál era la situación de la Asamblea de Representantes —y en alguna medida de la Legislativa, en una parte—? Porque en aquel entonces, era dependiente del Ejecutivo Federal toda la estructura del Distrito Federal y, consecuentemente, en aquella época —y lo digo honorablemente— expresamente se dijo que había que ir a un modelo de representación mixta en la Asamblea de Representantes similar al federal porque, además, se quería aprovechar la estructura electoral existente en el Distrito Federal, por eso se fijó en cuarenta distritos; en aquel entonces, el Distrito Federal tenía cuarenta distritos federales y se homologó, por esta razón y, porque no había la diferencia medular, política, constitucional, entre lo que era el D. F. y —digamos— los poderes federales; si bien tenía autoridades locales, pues todas las autoridades locales, excepto el judicial que gozaba de independencia porque su funcionamiento dependía de las autoridades federales. Que el Congreso de la Unión seguía legislando en materia del Distrito Federal, en ese momento.

Se modifica posteriormente, llega a la Asamblea Legislativa y se le dan facultades legislativas y empieza un cambio medular en la estructura político—constitucional de lo que era hasta entonces el Distrito Federal.

Pero hoy en día, tenemos una condición absolutamente diferente y que homologo —sin ninguna duda— a la que tienen los Estados y, consecuentemente, se le debe aplicar exactamente el mismo principio porque no hay ninguna norma que lo impida, de que tiene la facultad al poder expedir su propia Constitución, porque la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no introdujo ninguna limitación en ese sentido para el órgano que fue la Asamblea Constituyente en sus reglas de creación como tampoco para el órgano legislativo que ahora tendrá la característica de ser Constituyente Permanente para la Ciudad de México, no estableció absolutamente ningún límite.

Consecuentemente, creo que lo correcto es asumir nuestras reglas federales y, al no haber —por un lado— ninguna norma que se oponga a ello y, al mismo tiempo, —como lo he señalado— haberse creado una libertad de configuración en este sentido, sin imponer ningún límite a cualquiera de los dos principios, hoy la Ciudad de México está en capacidad de tener ese sistema que les parece el más conveniente para la realidad de la Ciudad de México, que —sin duda— es muy diferente —si no a todos— a la enorme mayoría de los Estados. Y así lo decidió su órgano Constituyente, en uso de una facultad que tiene para configurar su órgano legislativo. Por estas razones, —con el mayor respeto— estoy en contra del proyecto en este punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias. Voy a expresar las razones por las que tampoco comparto el proyecto. El proyecto reconoce como premisa fundamental que, en el caso —como se ha venido diciendo en los distintos precedentes—, existe libertad de configuración para las entidades federativas y, por lo tanto, también debe existir esta libertad de configuración para la Ciudad de México, por las mismas razones; esa es la premisa.

Sin embargo, al analizar el 50-50, da diferentes razones por las que —a su juicio— es inconstitucional la asignación de este

porcentaje; estas razones son las que no comparto, y voy a tratar de ir expresando mi opinión de acuerdo a lo que expresó ahora, además, el señor Ministro Laynez.

En primer lugar, él aludió a la reforma política de mil novecientos setenta y siete y, efectivamente, en la iniciativa que se presentó, el Ejecutivo afirmó que se pretendió un sistema mixto con dominante de mayoría relativa, que sin debilitar el gobierno de las mayorías, permitiera escuchar a las minorías y que, en ese sentido, proponía que se introdujeran mecanismos para garantizar que la Cámara de Diputados contara siempre con una mayoría capaz de tomar decisiones.

Estos mecanismos se vieron reflejados –precisamente– en el artículo 54, fracción II, de la reforma que dio lugar a mil novecientos setenta y siete. Estos mecanismos consistieron en dos: A. “Tendrá derecho que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de 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”; es decir, este mecanismo estaba en el inciso a), que no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría; sin embargo, este mecanismo ya no está vigente. Ahora, la fracción II del artículo 54 de nuestra Constitución dice: “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”.

Entonces, no puedo compartir una interpretación enfocada a una cuestión histórica, derivado de que se propuso una iniciativa para introducir el principio de representación proporcional, cuando ese

principio se apoyaba en un mecanismo que ya no está vigente; por eso, no compartiría esta interpretación histórica que se nos pretende dar.

Pero, además, tampoco encuentro que exista un mero fundamento constitucional que límite o que establezca que los partidos deben forzosamente tener el principio de mayoría relativa en mayor proporción, no lo encuentro; lo histórico no lo comparto.

Pero, además, considero que el artículo 40 de la Constitución, establece que la República debe ser representativa y democrática, y estos son dos valores constitucionales fundamentales que deben orientar la interpretación de todas nuestras instituciones electorales.

En este sentido, y partiendo de estos valores, no encuentro razones para dar preeminencia al principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional, pues es sabido que el principio de mayoría relativa, aisladamente, puede distorsionar – incluso– la voluntad de los electores.

Una interpretación funcional de nuestra Constitución –en mi opinión–, permite sostener que no hay razones para dar preeminencia al principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional, y que la paridad entre estos no sólo no desnaturaliza los principios democrático y de representación, sino que –incluso– los maximiza frente a distorsiones inherentes al sistema de mayoría relativa.

El hecho de que, –como decía el señor Ministro Laynez– a través de la elección mayoritaria tengan contacto los electores con su representante, para mí esta puede ser una razón a favor del reconocimiento de ese principio, pero no es una razón para su

preeminencia, porque los diputados electos por este principio también representan preferencias políticas, efectivamente expresadas en el distrito; tienen el mismo deber de rendición de cuentas —como, incluso, lo señaló el Ministro ponente— y ambos candidatos son elegidos por los partidos para ser postulados.

El hecho de que varias entidades federativas hayan acogido el principio de mayoría relativa, como superior al de representación proporcional, tampoco me parece una razón que derive de la inconstitucionalidad de este precepto; incluso, —como lo mencionaban— en la reforma de dos mil catorce, —y que fue analizada por este Tribunal Pleno— se dio una reforma al artículo 116, y que se recogió en el artículo 122, en el sentido, dijo el Constituyente: derivado de la libertad de configuración que ha establecido la Corte, éste ha tenido un resultado muy grave en entidades federativas donde sus normas electorales no establece límites similares a los previstos en las bases estatuidas en la fracción V del referido artículo 54, los órganos legislativos locales se integran, sin ninguna posibilidad de remedio jurisdiccional, con altos grados de sub y sobrerrepresentación a favor de los partidos políticos dominantes, reduciendo —en forma irremediable— la proporcionalidad natural y, con ello, desnaturalizando el sistema mismo de representación proporcional, al colocarlo en situación meramente simbólica y carente de importancia en la conformación de las legislaturas.

Esto dio lugar —precisamente— a la cláusula que establece que: “En ningún caso, un partido político —que emitió el Constituyente— podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos a 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 ciento”; entonces, derivado de esta reforma, si bien existe una libertad de configuración para los Estados, lo que se debe de cuidar es que —precisamente— en esa conformación se respete esta cláusula que se introdujo en el artículo 116 y que se está reproduciendo en el artículo 122, fracción II, constitucional, para la Ciudad de México; en este sentido, si el 50-50 que se establece en la Constitución Política de la Ciudad de México respeta esta cláusula, por lo tanto, no le encuentro que sea inconstitucional el porcentaje que fue asignado.

Sólo quiero destacar que —para mí— serían parámetros de tomar en consideración, además, con la conformación no se viola la facultad de las minorías para —precisamente— ejercer acciones de inconstitucionalidad; eso sí podría ser un parámetro, se tiene que cuidar que exista un 33%, porque es lo que las legitima, o bien, un parámetro que legitima a las minorías para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, o bien, un parámetro que sería congruente que una simple mayoría no diera lugar a la reforma de la propia Constitución; esos son parámetros que —a mi juicio— se deben de cuidar, y que con esta cláusula que introdujo el Constituyente para evitar esa libertad configurativa que fue establecida por la Corte, que se ocupó para desvirtuar el principio de representación proporcional, esta cláusula está reconociendo las subrepresentación y la sobrerrepresentación que está establecida en el artículo 122, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entonces, analizando por juicio de razonabilidad, concluyo: primero, no hay fundamento constitucional para dar preeminencia al principio de mayoría relativa; segundo, se tiene que atender a lo previsto en el artículo 122, fracción II, en cuanto a la cláusula —que ella misma representa— y, atendiéndolo; precisamente, éstos serían los parámetros para analizar los límites a esa libertad configurativa del

legislador, y yo, al hacer los ejercicios correspondientes — incluso— el relativo al 33% para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, no veo que se rompa con el establecimiento del 50-50 algún parámetro de los considerados, por eso estaría en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, el proyecto propone invalidar el artículo 29, apartado A, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual prevé la conformación de la legislatura local con el mismo número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, bajo el argumento de que la Constitución General de la República no permite a las entidades federativas establecer sistemas electorales en los que no tenga preponderancia el principio de mayoría relativa.

La cuestión a resolver es, si en ejercicio de su libertad de configuración, las entidades federativas pueden válidamente diseñar sistemas electorales en los que el principio de mayoría relativa no sean el prevaleciente para la composición de los congresos; de manera que los diputados a elegir por ambos principios sean equivalentes o, incluso, electos en su mayoría por el principio de representación proporcional.

No comparto el sentido ni las consideraciones del proyecto, como cuestión previa, debo recordar que mi postura en relación con los estándares constitucionales en este materia siempre 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; por lo que siempre me he separado de la teoría del alejamiento significativo, y he sostenido que los sistemas locales deben juzgarse a la luz de un criterio de razonabilidad, cuidando que no se haga ilusorio el acceso a los congresos de los partidos minoritarios que cuenten con cierta representatividad, siendo este último el criterio vigente del Pleno en esta materia.

Con todo, dichos precedentes se encuentran en el artículo 52 constitucional, un modelo a replicar en los Estados, como los que se centran en la obligación de no reducir la representación proporcional a una figura irrelevante en la elección de las legislaturas; no resuelven la cuestión de si es disponible para las entidades federativas adoptar sistemas distintos al preponderante de mayoría relativa, ya que dichos precedentes van encaminados –más bien– a evitar que en los Estados se pretenda regular la representación proporcional en una forma que haga de ella una simulación y, en tal sentido, en ellos no se resuelve la cuestión aquí planteada.

Ahora bien, el proyecto sostiene que la preeminencia del principio de mayoría relativa se desprende de la funcionalidad del sistema electoral previsto en nuestra Constitución, 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 comparto tales razonamientos –respetuosamente–; 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. Sin duda, ambos cumplen fines

políticos diversos; la mayoría relativa busca la gobernabilidad a través de la conformación de mayorías; mientras que el de representación proporcional aspira a reflejar la representatividad de las fuerzas políticas, y –sin duda– pueden hacerse argumentos a favor de uno u otro en términos de democracia. Pero lo que nos interesa, en este momento, es si nuestra Constitución optó por algún modelo en especial para las entidades federativas, o si deja en sus manos elegir su propio sistema, siempre y cuando tenga componentes de ambos.

A este respecto, los artículos 116 y 122 constitucionales son claros en señalar, el primero, que la integración de las legislaturas de los Estados, mediante ambos principios, se hará 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 totalmente en sus manos adoptar el modelo que consideren 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.

Surge entonces la pregunta de, así como hay un límite a las legislaturas locales para no hacer irrelevante la representación proporcional, ¿también hay un límite implícito en no adoptar un criterio preponderantemente mayoritario? Al respecto, me parece que no es posible encontrar tal límite, ya que una legislatura que decidiera integrarse con una mayoría de diputados de representación proporcional alcanzaría una conformación en la que se reflejarían –de mejor manera– los porcentajes de votos obtenidos por cada partido, lo que, de ningún modo, es contrario a nuestro régimen de democracia representativa.

En cambio, una legislatura que decidiera elegir únicamente a un diputado de la minoría, incumpliría el principio de pluralidad, al cual se ha dado paso desde la incorporación del sistema mixto en nuestra Constitución.

Otra cuestión que es importante referir, –aunque no se está votando en este sentido, pero lo tengo que hacer en atención a la estructura argumentativa y también porque se establece como un efecto discordante en el párrafo 112 del proyecto, e hizo mención el señor Ministro ponente a él en su presentación–, es que como parte de su análisis en el proyecto del sistema electoral local, hace un pronunciamiento expreso respecto a la inconstitucionalidad del artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso a), pues considera que al fijar un tope máximo de 40 curules, electas por ambos principios, con las que puede contar un partido, incumple con la base constitucional, consistente en el tope máximo de diputados, debe ser igual al número de distritos electorales uninominales.

Me aparto de dicho pronunciamiento también, pues como ya lo he sostenido, el artículo 54 constitucional, que contiene la única referencia constitucional a esta equivalencia entre número de distritos uninominales y tope máximo de disposiciones, –a mi juicio– no establece ninguna base obligatoria para los Estados; y, adicionalmente, no concuerdo con que este límite máximo de 40 diputados produzca una sobrerrepresentación o permita un esquema de gobernabilidad unilateral, como plantea el proyecto.

El sistema propuesto por la Constitución Política de la Ciudad de México, lejos de propiciar estos escenarios al prever una composición de la legislatura en que la mitad de los diputados son electos por mayoría relativa y la otra mitad por representación proporcional, busca acercarse a un modelo en 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, así como el tope de cuarenta diputados, el cual equivale al sesenta punto seis por ciento, equivalente por lo demás, al modelo federal y a la mayoría de los modelos locales.

Por otro lado, el hecho de que la norma permite el acceso de un solo partido a cuarenta diputaciones, no puede equipararse a una cláusula de gobernabilidad, pues las siete diputaciones restantes entre las treinta y tres de mayoría relativa y las cuarenta que constituyen el límite no se otorgan en automático a la primera fuerza, sino que –precisamente– en atención al principio de proporcionalidad que refleja los votos obtenidos por el partido, por lo que de ninguna manera se trata de una asignación artificial de curules.

Por estas razones, me aparto también de la propuesta de invalidar el artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso a); por lo que –a mi juicio– debe reconocerse la validez de todos estos preceptos a los que me he referido, en su totalidad. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Concretamente, en el tema que se nos abrió a la discusión, expreso no estar de acuerdo con el esquema que, si bien reconozco participa de la congruencia de una línea de pensamiento que culmina con una determinación sobre la conveniencia y hasta fórmula más congruente establecida en la Constitución para el reparto de los escaños en materia de representación popular, ya por el sistema uninominal, ya por el

sistema de representación proporcional, entiendo, —como lo he hecho en casos iguales— independientemente de que cada uno de ello obedece a lógicas distintas, que la libertad de configuración, en este sentido, es una directriz repetida sistemáticamente en la materia por la Constitución Federal.

Así como el artículo 124, con toda precisión indica que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

Comprendo que el mandato recibido por la propia Norma Superior al Constituyente implicaba que, en materia de la conformación del órgano legislativo de la Ciudad de México, pudieran recurrir, bajo la perspectiva propia de su normativa, al sistema que consideraran prudente.

Es así que la consulta, tanto del título tercero, capítulo II, del Poder Legislativo, contenida en la Constitución Federal y que se invoca como el parámetro a seguir por imitación para el Constituyente de la Ciudad de México, no establece —en ninguna de sus disposiciones— la posibilidad de que este sea el sistema adecuado y necesariamente vinculado a la determinación de los Estados.

Digo congruente y sistemático porque el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución, así como el 122, apartado A, fracción II, de la misma, contienen disposiciones que permiten establecer esta oportunidad legislativa que se da para que sean —precisamente— quienes conforman el documento supremo de cada entidad federativa, y determinen la proporción que de estas dos fórmulas deben ser utilizadas para la integración de este órgano legislativo.

Por lo que hace a la primera, esto es, el artículo 116, es muy claro al establecer uno de sus párrafos 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”. Por supuesto, por “leyes” deberemos entender su Constitución.

Más adelante y por lo que hace –específicamente– a la Ciudad de México, hay disposición expresa contenida en el artículo 122, apartado A, fracción II: “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 embargo, no hay disposición alguna hacia adelante o hacia atrás que pudiera enfrentarnos a una situación de constreñir esta libertad de configuración a un determinado modelo, por más que pudiéramos suponer que, es el adoptado por la Constitución Federal pudiera ser el democráticamente más representativo. Esta expresión pudiera quedar siempre sujeta a una confirmación y no tendría a la mano un elemento para poder decir que es la ideal.

Bajo esta perspectiva, y entendiendo las costumbres, los hábitos y las condiciones de cada uno de los Estados, creo entender por qué el sistema federal se respeta, al no tratar de imponer la conformación de una Cámara o de un Congreso en el Estado, bajo la perspectiva que ha determinado el Constituyente Federal en cuanto a la conformación del Congreso de la Unión.

Es cierto que no todo tiene que estar expresamente determinado, hay principios de los cuales se pueden desprender límites, precisamente fue el argumento, el cual comparto abiertamente de la señora Ministra Piña Hernández; argumento que pretenderé

utilizar cuando analicemos el aspecto propio de los cuarenta diputados; uno de ellos es el número necesario para promover una acción de inconstitucionalidad.

Entiendo que, aunque no esté expresamente determinado, 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 lo son el que el 33% de los diputados pudieran formar parte de un bloque de oposición, en tanto no alcance –desde luego, como bien ya lo expresó este órgano jurisdiccional de manera definitiva– el número suficiente para modificar la norma; esto es, sin pasar del 50%, pues si pasaba del 50% no sería una acción de inconstitucionalidad; pero este es uno de muchos ejemplos, en los que hay límites naturales que, sin estar expresamente considerados marcan una pauta para poder diseñar sistemas que no hagan imposible o inoperante otro tipo de figuras, como lo es –en el particular– la acción de inconstitucionalidad; lo mismo sucedería para la aprobación, mediante votaciones calificadas, de la modificación a la Constitución o las dos terceras partes exigidas, también por el texto constitucional, para contraer obligaciones financieras.

Estos son algunos otros ejemplos en los que la determinación a tomar –por lo menos de mi parte, integrando este órgano jurisdiccional–, pudiera llevar a entender que hay también algunas barreras sobre las cuales, de no observarse muchas de las figuras contenidas en la Constitución, no tendrían operatividad, bajo la premisa de que su conformación llevaría necesariamente a resultados inversos. Y como lo dije: ocuparé estos argumentos para demostrar después el aspecto específico de los cuarenta diputados.

En fin, para ser breve, en la medida en que las participaciones que aquí se han expresado, coinciden con el pensamiento, del cual considero hay una libertad de configuración respetuosa del artículo 124, en su vertiente de disposiciones expresas para obligar a los congresos a legislar en determinado sentido; creo que en esta ocasión, el artículo cuestionado es perfectamente constitucional, pues la libertad de configuración eso significa.

Si no hay una disposición expresa que ordene lo contrario, es la voluntad y decisión de los representantes de la ciudadanía determinar lo que crean más conveniente para su entorno particular. No entender así la libertad de configuración, y darle una serie de límites no contenidos en la propia Constitución, sería cualquier otra cosa menos que una libertad de configuración, y afectaría todo lo que este órgano jurisdiccional ha definido en torno a ella. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Habiéndose pronunciado ya siete Ministros sobre este subtema, desde luego, incluyendo al Ministro ponente. Les pregunto ¿quién más quiere ser partícipe? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Debo decir que el proyecto del Ministro Laynez y la incorporación que le hizo –el día de ayer– de los antecedentes legislativos respecto de la reforma de mil novecientos noventa y siete, me ha generado mucha reflexión.

No obstante, en esta lógica, me parece que es clarísimo –como se ha expresado–, que el artículo 124 de la Constitución establece con prístina claridad que las facultades que no están expresamente reservadas a funcionarios federales se entienden

reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se ha expresado que hay plena libertad configurativa en términos de nuestro marco constitucional o –digamos– libertad configurativa –ahora vemos si es plena o no–, para que las entidades federativas establezcan un sistema mixto; es decir, incluyendo los dos principios: mayoría relativa y representación proporcional; conforme lo establezcan –me pareció muy pertinente la precisión que hizo el Ministro Franco– sus leyes, porque esta reforma no fue irrelevante.

Vemos así que en la República hay una variedad grande en términos de la proporción entre un sistema y otro. Sistemas que tienen distancias más grandes –digamos– como Querétaro 15 frente a 10, o Quintana Roo 15 frente a 10, o Yucatán, igual, o Veracruz 30 contra 20, comparados –por ejemplo– con Jalisco que tiene 20-18, es decir, una configuración 51-49, siempre –como lo dijo con toda claridad el ponente– prevaleciendo mayoritariamente el principio de mayoría relativa.

Creo que –desde luego– esta libertad de configuración no puede ser caprichosa, y tampoco puede establecer –a mi juicio– cualquier proporción, está siempre sujeto a un juicio de razonabilidad, caso por caso. Asimismo, lo expresó el ponente, no creo que sea una libertad de configuración absoluta.

Me parece que el esquema mixto tiene la lógica de no hacer nugatorio un principio frente al otro y, por eso, articulaciones extremas que establezcan en el extremo —lo había mencionado en algún momento el Ministro Cossío— 90, de mayoría relativa, frente a 10, de representación proporcional en porcentajes, o viceversa, no me parecerían razonables porque haría un

desbalance entre un sistema y otro. Creo que aquí el juicio que debe ocuparnos es, si en este caso concreto, la Ciudad de México, en el uso de la libertad configurativa que le otorga la Constitución Federal y conforme al artículo 124, al establecer 50-50 hace una razonable combinación entre ambos sistemas; me parece que sí.

Creo que no puede hacerse una distinción en lo que hace a la calidad de representación de diputados electos por un principio o por otro, pero que ambos tienen la representación de la ciudadanía que los elige, ambos son electos por el principio de voto directo; de hecho, se eligen en la misma boleta, en la misma boleta está expresada la fórmula de mayoría relativa, propietario y suplente, y la lista de los candidatos plurinominales que establece cada partido. Claramente, es más accesible para un ciudadano identificar a los diputados o candidatos de mayoría relativa que lo que es posible identificar a los candidatos de lista de representación proporcional; que sea más claramente identificable el candidato de mayoría relativa no hace a éste más sujeto a la responsabilidad política de responder a sus electores, aunque pueda circunscribirse —digamos— obviamente a un distrito —hablando aquí de la Ciudad de México— o de la circunscripción —en el caso de lo federal—.

Sobre esta base, podemos estar más cómodos o menos cómodos con la idea de que esta sea la lógica de que está en la misma boleta, obviamente, responde a la representación proporcional a partir de la expresión que cada elector hace de su responsabilidad, de su obligación y su derecho de ejercicio del voto al cruzar la boleta respectiva y, ciertamente, tiene más claridad uno que otro, pero no hay distinción constitucional entre la calidad de la representación de uno y otro, ambos —insisto— electos por el principio de voto directo.

Sobre esta base, me parece que la proporción 50-50 supera el juicio de razonabilidad; me parece que no cualquier proporción puede superar este juicio de razonabilidad, porque no puede hacerse un sistema mixto que haga nugatorio o irrelevante un sistema frente al otro y, en este caso, 51-49 en Jalisco, 50-50 en la Ciudad de México, proporciones mayores para mayoría relativa en otras legislaturas, me parece que están cumpliendo con esta función. Casos extremos no lo harían, en este caso lo hacen. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. En primer lugar, quiero decirle al señor Ministro ponente que el proyecto está realizado de acuerdo a muchos de los precedentes que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha elaborado en relación con la interpretación de los sistemas jurídicos de elección de autoridades, y que —de alguna manera— en estos precedentes se ha expresado, con antelación, esta idea de que, si bien no hay una razón fundamental para adoptar de manera directa el sistema federal, puede adoptarse como modelo, —incluso— en alguna de las tesis que hizo referencia al principio, así se dice de manera específica: 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, se concluyó en ese asunto, que las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades, esto se dijo en una tesis que él ocupa en su proyecto. Debo mencionar, que este modelo se vino utilizando en muchas de las interpretaciones que este Pleno de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación hizo al analizar diferentes artículos y diferentes sistemas electorales.

Recuerdo que el señor Ministro Cossío y yo, desde un principio nos apartamos de esta decisión, de tomar siempre como modelo el federal, y decíamos: vencidos por la mayoría, creemos que hay una libertad configurativa para los Estados y que, en todo caso, solamente en aquellos casos expresos donde la Constitución determina que puede intervenir la Federación o debe adoptarse cierta parte de estos modelos, entonces, los Estados estarán obligados a ello; porque siempre hemos establecido que la Constitución tiene tres tipos de normas: las normas obligatorias, las normas que –de alguna manera– son prohibitivas y, desde luego, las de libre configuración; entonces, no siendo de las primeras, los Estados estarían en libre configuración.

Sin embargo, debo de reconocer que el modelo que se adoptó en muchos precedentes así fue, entonces, nosotros lo que acostumbrábamos decir: pues ya vencidos por la mayoría, en el sentido de que se aplique tal modelo, ya dábamos nuestra opinión en el fondo del asunto respectivo; y ese es el modelo que –de alguna manera– está empleando ahora el señor Ministro Laynez, que no es novedoso, ha sido práctica reiterada en este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, debo de mencionar, que nunca ha sido mi criterio tomar de manera puntual el modelo federal para las autoridades estatales, estamos hablando de la Ciudad de México y, en este caso concreto, pues sabemos que no se trata –precisamente– de una entidad federativa, sino del asentamiento de los poderes públicos y que tiene un régimen especial, y que éste se encuentra establecido –de manera específica– en el artículo 122

constitucional, y que –de alguna manera– tiene similitud con los Estados aunque con un régimen especial.

Entonces, si acudimos a este tipo de normas que puede establecer nuestra Constitución Federal, bueno, pues en el aspecto de determinar lo que es un sistema electoral, pues lo primero que diría es que un sistema electoral, pues es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación.

Sobre esa base, pues ¿cuál es la forma para lograr que este sistema se lleve a cabo y que –en un momento dado– satisfaga las pretensiones de un Estado? Pues son los que el Estado considera bajo su libre configuración normativa poder establecer.

Ahora, existen muchos sistemas de elección y sistemas que se conservan de manera pura, sistemas que se hacen mixtos; la doctrina ha registrado un sin número de ellos y, desde luego, ¿cómo se aplican? O ¿cómo se adaptan? Pues depende de las necesidades, del entorno económico, político, social, cultural, de cada Estado o de cada país en donde se adopte un sistema de esta naturaleza, ¿y qué es lo que se pretende en el momento en el que se regulan estos sistemas? Es –precisamente– que aquellas cuestiones que el Estado o país pretende regular y que pretende, además, que se lleven a cabo de manera idónea para lograr determinada situación, pues sean los adecuados para poder regular el sistema de elecciones correspondiente.

Entonces, nuestro país —como ya lo mencionaban quienes me han antecedido en el uso de la palabra—, pues desde hace muchos años adoptó el sistema mixto para las elecciones, y ha pasado por diferentes reformas constitucionales, legales, que se han ido adaptando —podríamos decir— a los diferentes momentos

en que históricamente nuestro país se ha desenvuelto, esto ¿qué quiere decir? Que –de alguna manera– estos sistemas han respondido a un momento histórico, social, cultural, para el cual se han ido estableciendo. ¿Qué sucede con la Constitución Política de la Ciudad de México? Quizá en un ejercicio inédito, porque, en realidad, si analizamos nuestro sistema jurídico, es la primera vez que nos encontramos con un sistema en el que se puede establecer un 50-50 para el establecimiento de los dos medios de elección de sus autoridades: representación proporcional y mayoría relativa.

Ahora, la pregunta es: ¿esto es constitucional o no? ¿Esto debiera invalidarse o debiera –en un momento dado– aceptarse su validación? Si acudimos a la Constitución y establecemos que se trata de un régimen especial el establecido para la Ciudad de México, que el artículo 122 constitucional nos está determinando que deben de nombrar a sus autoridades a través de un sistema mixto. Pues lo que tenemos que hacer es leer nuestro artículo 122 –que ya se ha leído hasta el cansancio el día de hoy– y que sí existe la posibilidad de que para contar con un número de diputados –que se establecen en la propia Constitución–, debe hacerse a través de los principios de representación en un porcentaje total de la legislatura que no exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación emitida; entonces, nos dice: “Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación”.

¿Pero qué es lo que nos está estableciendo? Única y exclusivamente que la designación de estos diputados se haga por un régimen mixto, es decir, por un sistema mixto, pero nunca está determinando cuál es el porcentaje de integración a través de este sistema de designación.

Es verdad que en la Constitución Federal se está estableciendo en otro artículo cuál es el porcentaje que se debe dar a nivel federal, porque esa es la función precisamente de nuestra Constitución Federal, el decir que nuestros órganos federales en qué porcentaje se deben establecer. Bueno, pues esto está haciendo la Constitución Política de la Ciudad de México. Decir, en sus diputados nombrados de acuerdo a la Constitución por los dos principios, es decir, por un principio mixto, está dándonos el porcentaje que ellos consideran debe ser por uno y otro.

¿Es novedoso? Sí, eso no lo podemos soslayar, es novedoso; los Estados normalmente han seguido el modelo federal de establecer un porcentaje mayor en mayoría relativa y un porcentaje menor en representación proporcional.

¿Pero esto es obligatorio para todos? Pues diría que no, porque la Constitución no lo está estableciendo de una manera tajante, al contrario, diría: lo que se está estableciendo de manera tajante es que sean por los dos principios, y nos está estableciendo de manera tajante un principio de subrepresentación y de sobrerrepresentación que hay que cuidar.

¿Pero nos dice cómo vas a integrar por ambos principios tu Cámara? No, eso se lo deja al Estado y, en este caso, se lo deja a la Ciudad de México establecerlo en su propia Constitución.

¿Podría decirse es un modelo más equitativo? Pues de momento lo único que diría es: no es inconstitucional el establecer el 50-50. ¿Por qué no es inconstitucional? Porque la Constitución no está estableciendo una regla específica en este sentido, la Constitución lo que está estableciendo es que se determinen los dos principios y que no haya una sub y una sobrerrepresentación, pero no nos

está diciendo cuál es el porcentaje de integración en la Ciudad de México.

¿A quién le corresponde esto, en la medida en que estamos en un régimen federal? A la Constitución Política de la Ciudad de México. ¿Y qué hizo la Constitución Política de la Ciudad de México? Pues establecer un porcentaje. ¿Diferente? Sí. ¿Inconstitucional? En mi opinión, no. ¿Por qué razón? Porque no tenemos un límite establecido en esta Constitución.

Ahora, reconozco que, en la mayoría de los asuntos que se toman en el proyecto del señor Ministro Laynez como precedentes, el modelo que se había seguido era el federal, y de lo que se trató fue de decir: bueno, si adoptaste el modelo federal de darle mayor peso a los diputados de mayoría relativa, pues cuida tus porcentajes para –precisamente– evitar problemas de sobrerrepresentación y de subrepresentación; pero aquí –al final de cuentas– lo que se nos está estableciendo es algo diferente, se nos dice: no, aquí no vamos a darle prioridad a un sistema de elección o a otro, aquí lo único que se nos está diciendo es 50-50.

En este sentido, no le veo mayor problema a la determinación de un porcentaje 50-50, porque no tenemos un parámetro específico en la Constitución que así lo determine, ni en ningún tratado internacional que tendríamos que traerlo, si así fuera, porque esta Corte así lo determinó; pero como no es así, entonces, me parece que no podríamos hablar de una inconstitucionalidad en una norma que, por demás, es de libre configuración normativa, y que, si bien es cierto que en muchos de los casos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha seguido un modelo similar al federal, es porque también las entidades federativas que –de alguna manera– lo han adoptado, han seguido el modelo, variando los porcentajes, pero han seguido el modelo; y aquí no, aquí se está

apartando, ¿por qué?, en uso de su facultad de libre configuración; entonces, esto —en mi opinión— no lo hace inconstitucional.

Ahora, el sistema en sí, al ser 50-50, al ser 60-40, al ser 75-25, ¿puede o no ser inconstitucional? Por los porcentajes no, quizás por las otras cuestiones que —de alguna manera— integran la forma de distribución de las curules a través del principio de representación proporcional, pues sería cuestión de analizar el privilegio de cada una de ellas, o el mérito de cada una de ellas para saber si por esta razón pueden o no cumplir con los principios que genera un sistema mixto que incluye la representación proporcional, pero esto sería un análisis —quizás— de pasos siguientes.

Como el artículo se segmentó y en este momento solamente nos estamos pronunciando por el porcentaje 50-50; mi opinión —hasta este momento— es: ese porcentaje no atenta contra la Constitución. Ya platicaremos de los demás y veremos si se están cumpliendo o no los parámetros, pero el porcentaje puro y duro, —en lo personal— me parece que no violenta la Constitución. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Debo iniciar —como lo hizo la Ministra Luna— reconociendo que, pues si no en todos, en la gran mayoría de los asuntos que hemos resuelto en este Tribunal Pleno sobre esta temática, en particular, ha quedado —tal vez— la impresión de que este Tribunal ha establecido de manera tácita, no expresa, que debe predominar en esta fórmula el principio de mayoría relativa.

Analizando alguno de los precedentes que se citan en el proyecto, con toda precisión, retomo —por ejemplo— la acción de inconstitucionalidad 21/2009, que dio lugar a una jurisprudencia P./J. 8/2010. En esta resolución, según se advierte aquí en la página 70 del proyecto, se dijo 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. —Pero se concluye— Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, —que esto siempre se ha reconocido, que hay libertad de configuración en relación con la integración de los órganos legislativos y la combinación de los principios—, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental”, esta norma de no alejarse significativamente, desde luego, deja un margen muy amplio de apreciación para poder establecer cuándo se alejan significativamente y cuándo no; pero la conclusión es la que me interesa también resaltar—: “a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la sub representación de las minorías, o viceversa”.

Creo que este es el parámetro que debe regir nuestro análisis cuando vamos a entrar al estudio de alguna decisión como la que hoy tenemos bajo nuestro análisis, que es la de la Constitución Política de la Ciudad de México.

También se cita en el proyecto la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014 que, incluso, fueron presentadas bajo mi ponencia. En este asunto,

sobre el punto concreto —que me interesa resaltar— se dijo; desde luego, se retomó el tema de que hay libertad de configuración absoluta, se estableció que el artículo 52 de la Constitución Federal sólo es aplicable en el ámbito federal, ya que se refiere expresamente a la Cámara de Diputados, en tanto que en el artículo 116 —claro, aquí se hablaba de una entidad federativa distinta a la Ciudad de México—, es el que rige para el ámbito estatal, se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas, y se dijo: “Lo anterior de ningún modo implica —esto está transcrito en la página 71— 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”.

Hasta donde recuerdo, puede ser que omita algún caso en específico, pero en los asuntos que hemos analizado en esta Suprema Corte de Justicia respecto de este tema en particular, siempre la perspectiva era de proteger aquellas organizaciones políticas que, por constituir minorías, debieran tener acceso a las deliberaciones con base en el principio de representación proporcional, es decir, —y como se señala en el propio proyecto— desde su origen, el sistema, la elección por ambos principios tuvo

como finalidad esencial darle voz a las minorías, a los partidos políticos minoritarios en el debate parlamentario dentro de una cámara legislativa.

Ahora, tenemos un caso distinto porque aquí no tenemos ese panorama en donde pareciera que, a través del principio de mayoría relativa, se menoscabara la posibilidad de que, con base en el principio de representación proporcional, pudieran participar los partidos minoritarios.

Aquí tenemos un esquema en donde se hace un planteamiento de una equidad, un sistema totalmente paritario respecto de ambos principios, y me parece que nunca hemos tenido un planteamiento sobre esta perspectiva, siempre era —hasta donde recuerdo— que, digámoslo así, predominaba de manera muy importante la mayoría relativa sobre la representación proporcional y, por eso, se dijo: no hay que alejarse mucho de los parámetros federales y hay que mantener un equilibrio entre ambos principios. Y partiendo de ahí, diría: ¿pues qué mayor equilibrio entre ambos principios que haya un número igual de —en este caso— curules, para asignarse por uno y por otro

Lo que tenemos que cuidar es que no haya sobrerrepresentación y que no haya subrepresentación, y esto está garantizado con los propios porcentajes que retoma, en este caso, la Constitución Política de la Ciudad de México.

Lo que me preocupa también un poco —y ya lo señalaba el Ministro ponente— es: con este sistema —de entrada— ¿cuál es el resultado? El resultado es que ninguna fuerza política tendría mayoría en la composición del cuerpo legislativo respectivo; y — como también señala el señor Ministro Laynez— esto podría llevarnos a pensar que este sistema va a generar una cláusula —

decía— de ingobernabilidad porque, finalmente, ningún partido político puede tener la mayoría.

Suponiendo que uno solo de los partidos ocupara las treinta y tres curules por mayoría relativa; aquí tenemos una situación discrepante porque en la propia Constitución Política de la Ciudad de México se establece que ningún partido puede tener más de cuarenta curules por ambos principios, pero entiendo que en la ley secundaria que se expidió, este tema se modifica y se establece que nadie puede tener o ningún partido puede tener más de treinta y tres, que es el número total de los distritos uninominales; con esto también, retomando la norma que viene en el artículo 54 — me parece— para el nivel federal; entonces, diría: hoy por hoy, si aplicamos la Constitución Política de la Ciudad de México, el partido —en una hipótesis— que tuviera —suponiendo que así fuera— la totalidad de los distritos uninominales —los treinta y tres— todavía tendría la posibilidad de que se le asignaran, por el principio de representación proporcional, hasta siete curules más y, en esa medida, la imposibilidad de generar una mayoría, por parte de una fuerza política, quedaría diluida con base en esta norma. Ya veremos —en su oportunidad— qué vamos a decir de la ley electoral que modifica este límite superior.

Pero partiendo de esa base, —como se encuentra redactada la Constitución— me parece que no hay este peligro de generar o de considerarlo como una cláusula de ingobernabilidad, desde la perspectiva de que ningún partido político podría tener una mayoría absoluta en la integración del cuerpo legislativo.

Por lo demás, —reitero— mucho de lo que aquí se ha dicho, no lo reitero, más bien, lo comparto; no hay disposición expresa en la Constitución Federal respecto de que las legislaturas deban seguir un modelo específico, no habíamos tenido —hasta donde mi

memoria alcanza— un caso en el que —por llamarlo de alguna manera— se le hubiera dado —cómo decirlo así— esta elevación en la importancia al principio de representación proporcional, hasta ponerlo a la par del de mayoría relativa y, partiendo de que siempre se debe buscar la equidad y evitar la sobrerrepresentación y la subrepresentación, pues la medida no me parece inconstitucional, habrá que ver en la práctica qué tan conveniente y qué problemáticas pudiera suscitar una composición sobre la base de esta fórmula, que ahora se propone en la Constitución que estamos analizando.

Por estas razones, y reconociendo que es un tema que me generó muchísimas dudas y que también tenía la percepción de que los criterios mayoritarios del Tribunal Pleno iban sobre la preponderancia del principio de mayoría relativa frente a este asunto, y escuchando desde luego los argumentos de mis compañeras y compañeros, me sumo a la conclusión que, desde mi punto de vista, la norma no resulta inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Quiero hacer notar la importancia de este asunto, desde todos los puntos de vista: desde el punto de vista constitucional, jurídico e histórico, porque nunca habíamos tenido —lo decía la ocasión anterior— el estudio de una Constitución de un Estado, en una entidad —en este caso— federativa, a análisis desde su creación total, estamos ante una circunstancia paradójicamente novedosa, al mismo tiempo que tenemos treinta y tantas constituciones de los Estados, que no han sido —en este mismo concepto integral— motivo de análisis.

En ese sentido, entiendo y reconozco la valía del proyecto del señor Ministro Laynez, que se ha planteado una novedad también

de argumentos y propuestas, que nos plantea con toda seriedad y con una precisión indudable, y que hace que se generen esta serie de reflexiones, que con toda amplitud han hecho los señores Ministros y, por lo tanto, no quiero más que reconocer y felicitar por su trabajo en este planteamiento.

Estas reflexiones que se han ido construyendo, porque hemos ido construyendo distintas argumentaciones que –de alguna manera– se han ido recogiendo por los últimos que han participado; creo que podrán servir, en un futuro, para reforzar muchos de los criterios que ya teníamos establecidos, como la libertad de configuración, como la importancia de la representación proporcional para que los votos se conviertan en escaños, una serie de principios que la Suprema Corte ha recogido y que ha pronunciado en varios precedentes.

Sin embargo, esta circunstancia especial de la conformación del Congreso, en este caso, de la legislatura de la Ciudad de México, –como bien se dijo por alguno de los Ministros– no se había dado en específico, siempre se habían señalado las diferencias y el que ahora sean un 50% y un 50%, es también la primera vez que se está analizando.

Parto, reitero, repito o –de alguna manera– me adhiero a muchas de las manifestaciones que se han hecho, en el sentido de que hay que partir de ese principio de libertad de configuración y que ese principio de libertad de configuración –para mí– tendría dos –no límites– pero quizá parámetros que es que el propio artículo 116 constitucional señala como unas bases mínimas de representación. Al mismo tiempo, lo que se ha manifestado aquí, que no es absoluto y que –de alguna manera– encuentra una razonabilidad necesaria para que se justifique.

De tal modo que entendiendo que se respetaron los principios mínimos y, al mismo tiempo, no hay una razonabilidad aparente o claramente infringida, creo que la disposición que se está analizando, producto de la libertad de configuración del legislador Constituyente de la Ciudad de México, puede encontrar una validez para que pueda continuar vigente.

En este sentido, me adhiero a los votos en contra de la propuesta, –insisto– no porque sea contraria, ni siquiera a nuestros precedentes, sino porque es un tema totalmente novedoso y amerita un estudio en ese sentido.

Le preguntaría al señor Ministro Laynez, que le daré, a continuación, la palabra y si quiere me contesta primero la pregunta, porque ahora que tomemos la votación encontraremos, seguramente, una mayoría que se inclina por la validez de la norma y pudiera ser que, según el voto que usted también emita, pudiera encargarse del engrose de esta parte del asunto porque, si no, muy estrictamente tendríamos que returnarlo a otro Ministro. Tiene usted la palabra señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Tengo la ligera impresión que el proyecto no está juntando la mayoría requerida. Por lo tanto, y en obvio de tiempo, voy a ser muy breve con la réplica.

Voy a sostener el proyecto en este punto, estoy convencido que la Constitución no tenía que decirnos y explicitarnos que el sistema es predominantemente mayoritario, –mi punto de vista– las razones históricas persisten; además, estoy convencido que en las diputaciones por distritos uninominales, la relación de los representantes populares es más directa y se liga mucho más estrechamente a los ciudadanos. Insisto, no es menor o peor que

la representación proporcional, simplemente es diferente, no concibo un congreso, ni siquiera un Congreso local, donde la mayoría de los integrantes no sean electos en cada uno de los distritos.

Para mí, —no voy a ser reiterativo— la representación proporcional es un complemento. En todos los ejemplos brillantes y explicaciones que se dieron aquí sobre toda la evolución que ha tenido, los cambios que ha tenido el Congreso Federal y sus Congresos locales, siempre los ajustes han ido sobre la representación proporcional, nunca ha estado a discusión la mayoría relativa porque parte —en mi punto de vista— como un principio constitucional, y no es historia antigua, hoy, en la legislatura, en las iniciativas para la reducción del Congreso y para la reelección legislativa —muy brevemente— cito, en estas iniciativas: La reducción en la integración de la Cámara de Diputados, representaría, al menos, los siguientes beneficios para la vida democrática del país: [...] 5. El fortalecimiento de la efectividad del voto emitido por los ciudadanos al contar con un mayor número de diputados electos por el principio de mayoría (en proporción con el número de diputados plurinominales). 7. La garantía de la representatividad de todos los ciudadanos a partir del desarrollo o de una relación más cercana entre el Diputado y sus representados. Otra de las iniciativas: De lograrse la reducción legislativa en la figura de representación proporcional para diputados, se fortalecería un sistema mixto con pluralidad y dominante mayoritario, con el fin de favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado.

Esto —creo— no es historia antigua, sino contemporánea, pero lo voy a reiterar, señor Ministro Presidente: creo que en beneficio de los tiempos electorales de la Ciudad de México, hago el engrose

con el voto mayoritario y lo mío queda como un voto particular, sobre todo, que faltan otros temas, si le parece bien.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchísimas gracias señor Ministro, muy amable por eso. Si no hay más comentarios respecto de este tema, vamos a tomar la votación – específicamente– sobre este subtema del tema 3 del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos en contra de la propuesta del proyecto, consistente en declarar la invalidez del artículo 29, apartado A, numeral 2, de la Constitución impugnada; por ende, se reconoce la validez de ese precepto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, y aceptando la generosidad del señor Ministro ponente de elaborar el engrose correspondiente. Tome nota también la secretaría de que el señor Ministro quiere que su propuesta quede como voto particular.

EN ESTE SENTIDO, QUEDA APROBADA LA PROPUESTA CON LA VOTACIÓN SEÑALADA.

Y continuaremos el jueves próximo con el análisis de este asunto, y tratándose –como lo estamos viendo– de temas importantes, novedosos que generan una buena argumentación, les pido, señoras y señores Ministros, que las sesiones, a partir del jueves, las iniciemos a las diez de la mañana, no a la hora acostumbrada, sino a las diez de la mañana, para que podamos avanzar más en la solución del asunto. Los convoco, por tanto, a esa sesión pública ordinaria y levanto la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:20 HORAS)